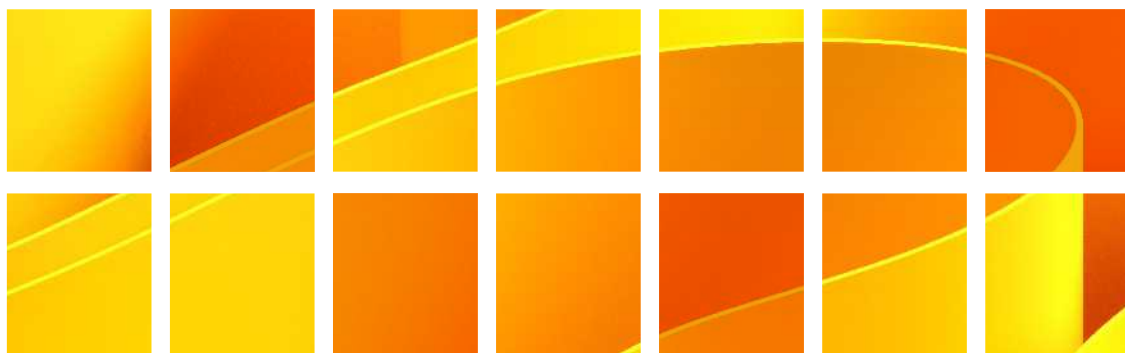


# 75 aspectos esenciales del régimen jurídico del sector público

Coordinadores  
María Prendes Valle  
Juan María Jiménez Jiménez

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



© AA.VV., 2026

© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
www.aranzadilaley.es

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

**Edición:** mayo 2026

**Depósito Legal:** M-11962-2026

**ISBN versión impresa:** 978-84-9090-887-7

**ISBN versión electrónica:** 978-84-9090-888-4

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

*Printed in Spain*

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



**Prólogo** por Pascual SALA SÁNCHEZ . . . . . 33

**PRIMERA PARTE**  
**RÉGIMEN JURÍDICO**

**TEMA 1. Normativa básica sobre organización y régimen jurídico: criterios constitucionales, aplicación directa, extensión y límites** por José Ramón Chaves García . . . . . 39

I. La organización de lo público . . . . . 41

    1. Dimensiones . . . . . 41

    2. Relevancia jurídica. . . . . 41

II. La potestad de organización. . . . . 43

    1. Fundamento . . . . . 43

    2. Limitaciones constitucionales para asegurar la mínima configuración homogénea de las administraciones públicas . . . . . 44

    3. Limitaciones teleológicas . . . . . 45

    4. Limitaciones económico-financieras . . . . . 45

III. Manifestaciones de la capacidad de organización. . . . . 45

    1. Expresión sobre materias y potestades . . . . . 45

    2. Autolimitaciones y negociaciones . . . . . 46

IV. Síntesis de la jurisprudencia constitucional más relevante. . . . . 47

    1. Núcleo irreductible . . . . . 47

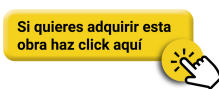
        1.1. *Autonomía comporta potestad de organización multidimensional* . . . . . 47

        1.2. *Bloqueo de normativa supletoria* . . . . . 47

    2. La fuerza centrífuga de lo básico y lo común . . . . . 47

        2.1. *La fuerza de la normativa básica estatal se mitiga cuando se proyecta sobre aspectos de organización* . . . . . 47

        2.2. *La normativa básica sobre funcionarios «aprieta pero no ahoga la organización».* . . . . . 48



2.3.	<i>La normativa básica debe dejar espacio y margen a la potestad de organización autonómica . . . . .</i>	48
2.4.	<i>La garantía de un procedimiento administrativo común, homogéneo y estable, impone condicionantes organizativos estatales . . .</i>	49
3.	Implicaciones . . . . .	50
3.1.	<i>La potestad de organización se expande si no existen límites legales . . . . .</i>	50
3.2.	<i>La prohibición de inserción orgánica de órganos de una Administración en otra dotada de autonomía . . . . .</i>	50
V.	Conclusiones . . . . .	51
<b>TEMA 2. La potestad de autoorganización: manifestaciones y límites</b> por Ricardo Fernández Carballo-Calero . . . . .		
I.	Introducción . . . . .	53
II.	Potestad autoorganizativa de la administración . . . . .	55
III.	Manifestaciones . . . . .	56
IV.	Límites . . . . .	57
1.	Referencia de índole constitucional . . . . .	57
2.	Límites . . . . .	57
3.	Bosquejo jurisprudencial . . . . .	58
V.	Conclusiones . . . . .	61
<b>TEMA 3. Órganos y unidades administrativas: relevancia práctica de los conceptos. Especialidades organizativas de las administraciones autonómicas</b> por María de los Ángeles Braña López . . . . .		
I.	La personalidad jurídica única de la administración como presupuesto .	65
1.	Conceptos juntos pero no revueltos . . . . .	67
2.	Consecuencias . . . . .	67
II.	Órganos, unidades y puestos de trabajo . . . . .	68
1.	El órgano Administrativo . . . . .	68
1.1.	<i>Naturaleza . . . . .</i>	68
1.2.	<i>Creación . . . . .</i>	68
2.	La Unidad Administrativa . . . . .	69
2.1.	<i>Naturaleza . . . . .</i>	70
2.2.	<i>Creación . . . . .</i>	70
3.	El puesto de trabajo . . . . .	70
III.	Consecuencias jurídicas de la distinción entre órganos y unidades . . . .	71
1.	Expresión jurídica . . . . .	71
2.	Imputación de responsabilidades . . . . .	71
2.1.	<i>Responsabilidad correctiva . . . . .</i>	71
2.2.	<i>Responsabilidad patrimonial . . . . .</i>	72
3.	Sobre la validez de los actos . . . . .	72
IV.	Breve referencia a las especialidades organizativas de las administraciones autonómicas . . . . .	74
1.	Fundamento y naturaleza jurídica . . . . .	74
2.	Criterios jurisprudenciales relevantes . . . . .	74
V.	Conclusiones . . . . .	75



<b>TEMA 4. Marco jurídico de la Administración del Estado en el exterior</b> por Alfonso Codón Alameda . . . . .	77
I. Introducción . . . . .	79
II. Fuentes normativas del marco jurídico . . . . .	79
III. Principios rectores de la Acción Exterior del Estado . . . . .	80
IV. Órganos de dirección y coordinación de la Acción Exterior . . . . .	81
V. Estructura organizativa del Servicio Exterior del Estado. . . . .	82
VI. Competencias y funciones de los órganos en el exterior . . . . .	83
VII. Relación con otras Administraciones públicas en proyección exterior . . . . .	84
VIII. Régimen de impugnación de los actos dictados en el exterior . . . . .	85

## SEGUNDA PARTE

### PRINCIPIOS SUSTANCIALES DE LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA

<b>TEMA 5. La transparencia como principio y como derecho</b> por Luis Miguel Blanco Domínguez . . . . .	89
I. Introducción . . . . .	91
II. El principio de transparencia y las disposiciones generales . . . . .	91
1. Planteamiento . . . . .	91
2. La transparencia como requisito formal en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales. . . . .	92
3. La transparencia como justificación de la propia disposición general . . . . .	93
III. Principio de transparencia en el procedimiento administrativo. . . . .	93
1. Planteamiento . . . . .	93
2. La transparencia como requisito formal . . . . .	94
2.1. <i>La transparencia para justificar lo que no se acuerda</i> . . . . .	94
2.2. <i>La transparencia en los «hechos, criterios y razones» en los que se basa la motivación del acto administrativo</i> . . . . .	94
IV. Principio de transparencia en la actuación administrativa. . . . .	95
1. Planteamiento . . . . .	95
2. La transparencia para exigir coherencia a la Administración. . . . .	95
3. La transparencia para exigir seguridad a la Administración. . . . .	96
V. La transparencia como derecho de acceso a la información . . . . .	97
1. Planteamiento . . . . .	97
2. Naturaleza del derecho de acceso a la información . . . . .	97
3. Marco jurídico. . . . .	98
4. Operatividad del derecho de acceso como manifestación del principio de transparencia. . . . .	98
4.1. <i>Titulares del derecho</i> . . . . .	98
4.2. <i>Límites y su interpretación</i> . . . . .	99



<b>TEMA 6. El principio de buena fe y de confianza legítima</b> <i>por</i> María del Pilar Alonso Sotorrio . . . . .	101
I. Introducción . . . . .	103
II. Breve referencia al origen de los principios de buena fe y confianza legítima. . . . .	103
III. Regulación de los derechos de buena fe y confianza legítima en el ordenamiento jurídico español . . . . .	104
IV. Aplicación de los principios en el ámbito administrativo . . . . .	105
V. Aplicación de los principios examinados por los Tribunales de Justicia . . . . .	106
1. Revisión de oficio . . . . .	106
2. Función pública . . . . .	107
3. Tributos . . . . .	108
4. Seguridad Social. . . . .	110
5. Subvenciones. . . . .	111
6. Contratos. . . . .	111
7. Defensa de la competencia . . . . .	112
8. Autorizaciones administrativas. . . . .	112
9. Expropiación forzosa . . . . .	113
10. Responsabilidad patrimonial . . . . .	113
11. Urbanismo. . . . .	113
12. Medio ambiente. . . . .	114
13. Dominio público . . . . .	114
14. Agricultura y ganadería. . . . .	115
<b>TEMA 7. El principio de lealtad institucional</b> <i>por</i> M. <sup>a</sup> Amalia Bolaño Piñeiro . . . . .	117
I. Los principios administrativos . . . . .	119
1. Origen constitucional. . . . .	119
2. Clasificación . . . . .	119
II. El principio de lealtad institucional . . . . .	121
1. Concepto y regulación legal . . . . .	121
2. Consecuencias del principio . . . . .	122
III. Breve referencia a la Jurisprudencia constitucional . . . . .	123
IV. Algunos casos de control jurisdiccional del principio de lealtad institucional. . . . .	124
V. Conclusiones . . . . .	127
<b>TEMA 8. La intervención administrativa con arreglo al principio de proporcionalidad: motivación y justificación en la Jurisprudencia</b> <i>por</i> Marta Rosa López Velasco . . . . .	129
I. Introducción . . . . .	131
1. El principio de proporcionalidad en la normativa administrativa . . . . .	131
2. El principio de proporcionalidad en la Ley 40/2015. . . . .	132
II. El principio de proporcionalidad en la actuación administrativa . . . . .	133
1. La adecuación de la actuación administrativa a los fines que la justifican . . . . .	133



2.	El juicio de necesidad o de menor restricción de los derechos de los interesados . . . . .	133
3.	La ponderación entre los beneficios para el interés general y los perjuicios que las restricciones o limitaciones comporten para derechos inherentes a la actuación administrativa (principio de proporcionalidad en sentido estricto) . . . . .	134
III.	Otras expresiones del principio de proporcionalidad . . . . .	135
	<b>TEMA 9. Los límites a la actuación administrativa en la Directiva de Servicios 2006/123/CE y su transposición interna</b> <i>por</i> Juan María Jiménez Jiménez . . . . .	139
I.	La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior (en adelante DS) y su transposición . . . . .	141
II.	Ámbito de aplicación y de exclusión de la Directiva e instrumentos de control y presupuestos de los mismos . . . . .	142
III.	La proyección de la Directiva de Servicios en diferentes ámbitos de actividades y prestación de servicios . . . . .	143
1.	Autobuses turísticos (hop-on hop off) . . . . .	144
2.	Actividades relacionadas con el juego: casas de apuestas y máquinas recreativas . . . . .	145
3.	La DS y el ejercicio de las profesiones reguladas y los colegios profesionales . . . . .	147
4.	Servicio de vehículos de transporte con conductor (VTC) . . . . .	149
5.	Las viviendas de uso turístico (VUT) . . . . .	151
	<b>TEMA 10. Proyección de la buena administración en la organización y el régimen jurídico</b> <i>por</i> Evaristo González González . . . . .	153
I.	Marco normativo . . . . .	155
II.	Jurisprudencia destacada . . . . .	156
III.	Conclusión. . . . .	160
	<b>TEMA 11. Intervención ciudadana en las políticas públicas: en especial, presupuestos participativos, consejos ciudadanos, gestión sanitaria y escolar</b> <i>por</i> Natalia de la Iglesia Vicente. . . . .	163
I.	Introducción . . . . .	165
II.	Presupuestos participativos. . . . .	165
III.	Consejos ciudadanos . . . . .	167
IV.	Intervención ciudadana en la gestión sanitaria. . . . .	168
V.	Intervención ciudadana en la gestión escolar. . . . .	170
VI.	Otros mecanismos de intervención ciudadana en las políticas públicas . . . . .	171
VII.	Conclusiones . . . . .	172
	<b>TEMA 12. La conflictiva coordinación, colaboración y cooperación entre administraciones públicas</b> <i>por</i> Alfonso Rincón González-Alegre . . . . .	173
I.	Introducción . . . . .	175
II.	Precisiones terminológicas. . . . .	175
III.	Relaciones de asistencia. . . . .	176
IV.	Relaciones de cooperación y coordinación. . . . .	177



V. Reflexión final . . . . .	181
<b>TEMA 13. Presencia equilibrada de hombres y mujeres en la administración</b> <i>por</i> Alicia Díaz-Santos Salcedo. . . . .	183
I. Introducción . . . . .	185
II. Presencia equilibrada de hombres y mujeres en la Ley 40/2015 . . . . .	186
1. Altos cargos de la Administración General del Estado . . . . .	187
2. Sector público institucional estatal. . . . .	187
III. Control jurisdiccional de la presencia equilibrada de hombres y mujeres en la administración . . . . .	187
1. Composición de órganos colegiados y nombramientos de altos cargos y puestos directivos . . . . .	188
2. Procesos selectivos y provisión de puestos . . . . .	190
<b>TEMA 14. Dimensiones de la cooperación, la colaboración y el conflicto de las administraciones públicas con la Unión Europea</b> <i>por</i> Manuel Ponte Fernández. . . . .	193
I. Introducción . . . . .	195
II. Relaciones de cooperación y colaboración de las Administraciones Públicas con la Unión Europea . . . . .	197
III. Relaciones de conflicto de las Administraciones Públicas con la Unión Europea . . . . .	200

### TERCERA PARTE

## SUJETOS Y AGENTES PÚBLICOS

<b>TEMA 15. Organismos Públicos y Entes públicos empresariales: potestades reservadas y excluidas</b> <i>por</i> Jorge Muñoz Cortés . . . . .	205
I. Aproximación a las entidades objeto de estudio . . . . .	207
II. Sobre la atribución de potestades públicas a los Organismos Públicos . . . . .	210
III. Sobre la limitación para los organismos públicos en orden al ejercicio de potestades públicas que impliquen el ejercicio de autoridad. . . . .	211
IV. Admisión de la posibilidad de colaboración de los entes públicos institucionales en el ejercicio de potestades públicas, especial referencia a las entidades que puedan considerarse medios propios de la Administración . . . . .	215
<b>TEMA 16. Organismos reguladores de la competencia y de los mercados</b> <i>por</i> Estefanía Pastor Delás . . . . .	217
I. Introducción . . . . .	219
II. Relevancia de los organismos reguladores en el funcionamiento de los mercados . . . . .	220
III. Marco general de los organismos reguladores y de la competencia . . . . .	221
1. Concepto y funciones esenciales . . . . .	221
2. Naturaleza jurídica e independencia institucional . . . . .	222
IV. Los organismos reguladores y de la competencia en España . . . . .	222
1. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia . . . . .	222



2.	Origen, configuración y estructura orgánica . . . . .	223
3.	Funciones regulatorias y de supervisión sectorial . . . . .	223
V.	Otros organismos reguladores relevantes en el sistema español y su aplicación práctica . . . . .	223
1.	La Comisión Nacional del Mercado de Valores . . . . .	223
2.	El Banco de España . . . . .	224
3.	Organismos de supervisión medioambiental y técnica . . . . .	224
4.	Autoridades independientes de control sectorial . . . . .	224
VI.	Conclusiones . . . . .	225
	<b>TEMA 17. La Agencia Española de Protección de Datos como garante de derechos fundamentales: análisis jurídico de su estatuto como autoridad independiente</b> <i>por</i> Carmen Bravo Díaz . . . . .	227
I.	Normativa aplicable en materia de protección de datos . . . . .	229
II.	Naturaleza y funciones de la AEPD . . . . .	229
III.	Estructura orgánica, composición y funcionamiento de la AEPD . . . . .	231
	<b>TEMA 18. La intervención administrativa en el sector bancario</b> <i>por</i> María Prendes Valle . . . . .	237
I.	Introducción . . . . .	239
II.	Servicio económico de interés general. Base constitucional . . . . .	241
III.	Marco regulatorio nacional . . . . .	244
IV.	Marco regulatorio europeo . . . . .	246
V.	Autoridades competentes en materia de intervención administrativa. . . . .	248
	<b>TEMA 19. Régimen jurídico de las universidades públicas como entes del sector público institucional: naturaleza y especialidades jurídicas</b> <i>por</i> José Ramón Chaves García . . . . .	253
I.	La autonomía universitaria como derecho fundamental . . . . .	255
II.	Las Universidades Públicas son administraciones públicas . . . . .	256
III.	La dimensión orgánica . . . . .	257
1.	Pluralidad y complejidad . . . . .	257
2.	Normativa reguladora de órganos colegiados: lo esencial, lo accesorio y lo prevalente . . . . .	258
IV.	Aspectos jurídico-administrativos relevantes . . . . .	259
1.	Competencia reglamentaria . . . . .	259
2.	El agotamiento de la vía administrativa . . . . .	259
3.	Limitaciones para recurrir . . . . .	260
V.	La dimensión funcional . . . . .	260
1.	Expansión . . . . .	260
2.	La exigibilidad de los servicios y funciones universitarias . . . . .	261
VI.	Recursos humanos . . . . .	261
1.	Constante reconversión de plantillas . . . . .	261
2.	Cuestiones problemáticas de la gestión del personal . . . . .	262
3.	Litigiosidad del control de acceso . . . . .	263
3.1.	<i>Reclamaciones y recursos</i> . . . . .	263
3.2.	<i>El control de la discrecionalidad técnica propia de los juicios valorativos</i> . . . . .	264



VII. Contratos de investigación . . . . .	265
VIII. Conclusiones . . . . .	265
<b>TEMA 20. Entes públicos empresariales singulares: CASA 47 (antigua SEPES)</b> <i>por</i> Carlos Cardenal del Peral . . . . .	267
I. Historia de CASA 47 (antigua SEPES) . . . . .	269
II. Régimen jurídico actual de Casa 47 . . . . .	270
III. STS de 22 de septiembre, rec. 418/2021 . . . . .	272
<b>TEMA 21. Las Autoridades administrativas independientes y los entes públicos empresariales singulares: el encaje de AENA y ADIF en el sector público institucional</b> <i>por</i> Ana Isabel Martín Valero . . . . .	273
I. Introducción . . . . .	275
II. AENA: de EPE a sociedad mercantil estatal, entre regulación y mercado . . . . .	275
1. Evolución institucional y naturaleza . . . . .	275
2. Régimen jurídico-híbrido: contratación y concesiones . . . . .	277
III. ADIF y ADIF Alta Velocidad: EPE singulares, red y cánones de acceso . . . . .	278
1. Marco normativo y reconfiguración institucional . . . . .	278
2. Régimen de contratación . . . . .	279
IV. Supervisión y control por parte de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia . . . . .	279
1. Supervisión de AENA (Sector Aeroportuario) . . . . .	279
2. Supervisión de ADIF (Sector Ferroviario) . . . . .	280
3. Vigilancia de la Competencia en los sectores aeroportuario y ferroviario . . . . .	280
V. Conclusiones . . . . .	280
<b>TEMA 22. Agencias independientes. Agencias antifraude. Protección al informante y lucha contra la corrupción</b> <i>por</i> Ana M. Sangüesa Cabezudo . . . . .	283
I. Informante: whistleblowers, precedentes y objetivos . . . . .	285
II. Transposición de la normativa comunitaria . . . . .	285
III. El ámbito de aplicación de la norma . . . . .	286
IV. Canales de información: posibilidad de denuncias anónimas . . . . .	287
V. Canal externo de información . . . . .	289
VI. Régimen jurídico de la protección de datos . . . . .	290
VII. La Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. . . . .	290
VIII. El acoso laboral. STSJ de Canarias de Las Palmas de Gran Canaria, Sala de lo Social, de 18 julio 2024, rec. 462/2024 (examen del acoso laboral y despliegue del protocolo de acoso laboral a través del canal interno de denuncias) . . . . .	293
IX. Control jurisdiccional. STSJ de Cataluña, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, de 15 enero 2024, rec. 1812/2022 . . . . .	294
<b>TEMA 23. Las Agencias estatales</b> <i>por</i> Guillermina Yanguas Montero . . . . .	297
I. Naturaleza jurídica y evolución . . . . .	299
II. Régimen jurídico . . . . .	300



III. Personal al servicio de las agencias estatales . . . . .	302
IV. Régimen económico financiero y contratación. . . . .	303
V. Régimen presupuestario, de contabilidad y control económico financiero . . . . .	304
<b>TEMA 24. Los consorcios</b> <i>por</i> Hugo Jacobo Calzón Mahía . . . . .	305
I. Introducción . . . . .	307
II. Concepto y naturaleza de los consorcios. . . . .	307
III. Régimen jurídico y normativa aplicable. . . . .	308
IV. Otras cuestiones problemáticas y de interés. . . . .	310
<b>TEMA 25. Las sociedades públicas mercantiles: creación, funcionamiento y control</b> <i>por</i> Diego Córdoba Castroverde . . . . .	313
I. Introducción . . . . .	315
II. La creación de las sociedades públicas mercantiles: problemática que plantean los nombramientos y el régimen de responsabilidad de sus consejeros y administradores . . . . .	316
III. Las sociedades públicas mercantiles y la contratación pública . . . . .	318
IV. Las sociedades mercantiles y la competencia . . . . .	322
<b>TEMA 26. Las fundaciones públicas: aspectos de derecho público en su creación, funcionamiento y control</b> <i>por</i> Rosa María Fernández Cabezedo . . . . .	325
I. Introducción . . . . .	327
II. Definición y naturaleza jurídica de las fundaciones públicas . . . . .	327
III. La creación y funcionamiento de las fundaciones públicas . . . . .	329
IV. Control y fiscalización de las fundaciones públicas. . . . .	330
V. Conclusiones . . . . .	331
<b>TEMA 27. Fondos carentes de personalidad jurídica del sector público estatal</b> <i>por</i> Carlos Martins Pires . . . . .	333
I. Introducción . . . . .	335
II. Régimen jurídico y problemas que generan . . . . .	335
III. Conclusión. . . . .	340
<b>TEMA 28. Los órganos de control integrado: Tribunales Económico-Administrativos y Tribunales de Recursos Contractuales. Una aproximación al modelo especializado de tutela administrativa de los derechos de los administrados</b> <i>por</i> Eduardo Rodríguez Laplaza . . . .	341
I. Una primera reflexión. . . . .	343
II. El modelo de la vía económico-administrativa . . . . .	343
III. El carácter no jurisdiccional de los órganos económico-administrativos: ¿hacia un replanteamiento del modelo? . . . . .	345
IV. La vía económico-administrativa autonómica y local. . . . .	347
V. El futuro de la vía económico-administrativa . . . . .	348
VI. Los Tribunales de Recursos Contractuales (TARC, en su caso): consideraciones generales sobre su planta . . . . .	349
VII. Los Tribunales locales de recursos contractuales. De nuevo, el nivel más «maltratado» . . . . .	351



VIII. De nuevo a vueltas con el examen de la independencia de los Tribunales administrativos especializados . . . . .	351
IX. Humildes conclusiones . . . . .	352
<b>TEMA 29. El estatuto singular de la Agencia Tributaria</b> <i>por</i> Fernando Barcia González . . . . .	353
I. La creación de la Agencia Tributaria . . . . .	355
II. Marco normativo de referencia . . . . .	356
III. Estructura orgánica y personalidad jurídica . . . . .	357
1. Órganos Directivos . . . . .	357
2. Órganos Centrales . . . . .	357
3. Organización Territorial . . . . .	358
4. El Plan de control tributario . . . . .	358
5. Esquema General . . . . .	359
6. Personalidad Jurídica . . . . .	360
IV. Diferenciación estatutaria . . . . .	360
V. El desafío territorial . . . . .	361
<b>TEMA 30. Tendencias singulares: la personalidad jurídica del Mar Menor</b> <i>por</i> Evaristo González González . . . . .	363
I. El giro ecocéntrico del derecho medioambiental . . . . .	365
II. La Ley 19/2022, de 30 de septiembre, para el reconocimiento de personalidad jurídica a la laguna del Mar Menor y su cuenca . . . . .	366
III. El juicio de constitucionalidad . . . . .	368
IV. Conclusión . . . . .	369
<b>TEMA 31. Los colegios profesionales desde la esfera administrativa: funciones públicas y corporativas</b> <i>por</i> Lucía Déborah Padilla Ramos. . . . .	373
I. Definición . . . . .	375
II. Regulación . . . . .	375
III. Naturaleza jurídica . . . . .	376
IV. Funciones . . . . .	377
V. Especial referencia a la potestad normativa y sancionadora disciplinaria . . . . .	378
1. Potestad normativa . . . . .	378
2. Potestad sancionadora . . . . .	379
VI. Colegios de Abogados. Colegiación obligatoria . . . . .	379
<b>TEMA 32. La dualidad de la Junta de Compensación. Actuación pública y privada en la gestión urbanística. Fórmulas de control y responsabilidad</b> <i>por</i> José María Segura Grau . . . . .	381
I. Introducción . . . . .	383
II. Naturaleza jurídica de las Juntas de Compensación. Su dualidad público-privada . . . . .	383
III. El control de sus actos . . . . .	385
IV. Responsabilidad . . . . .	388
<b>TEMA 33. Naturaleza de las Comunidades de regantes. Régimen Jurídico. Problemática que plantea</b> <i>por</i> Francisco Javier Kimatrai Salvador . . . . .	391
I. Naturaleza de las Comunidades de Regantes . . . . .	393



II.	Régimen jurídico de las Comunidades de Regantes . . . . .	395
1.	Marco Constitucional. . . . .	395
2.	Regulación normativa en el RDL 1/2001 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas. . . . .	396
2.1.	<i>Obligación de constituir una Comunidad de Usuarios</i> . . . . .	396
2.2.	<i>Ordenanzas</i> . . . . .	397
2.3.	<i>Potestades de las Comunidades de Regantes</i> . . . . .	398
2.4.	<i>Órganos</i> . . . . .	398
2.5.	<i>Extinción de la Comunidad de Regantes</i> . . . . .	399
III.	Problemática que presentan las Comunidades de Regantes . . . . .	399
1.	Legitimación para recurrir las resoluciones del organismo de cuenca por parte de la Comunidad de Regantes afectada por su decisión. Artículo 20.c LJCA . . . . .	400
2.	Jurisdicción competente para conocer de las reclamaciones por impago de cuotas de los comuneros de la Comunidad. STS de 20 de marzo de 2024, rec. 7203/2022 . . . . .	401
3.	Separación de las Comunidades de regantes. Doctrina del Tribunal Supremo reiterada en la STS 18 de septiembre de 2025, rec. 6403/2023. . . . .	401
4.	Fijación de canon de aguas del año en curso. Retroactividad no admitida por el artículo 9.3 CE. STS de 22 de noviembre de 2022, rec. 166/2021. . . . .	402
5.	Sujeción a IVA de construcción de sistemas de suministro de aguas llevada a cabo por una Comunidad de Regantes. STS de 9 de diciembre de 2024, rec. 2105/2023 . . . . .	402
<b>TEMA 34. El Consejo General del Poder Judicial como Administración Pública</b> <i>por</i> Pedro Luis Roas Martín . . . . .		403
I.	El CGPJ como organización administrativa . . . . .	405
II.	Una organización administrativa singularizada. Su proyección en el ejercicio de algunas funciones . . . . .	405
1.	El desempeño de las funciones del CGPJ como Administración pública . . . . .	405
2.	La función disciplinaria. . . . .	406
3.	La función normativa . . . . .	410
4.	Los nombramientos discrecionales. . . . .	410
III.	Conclusiones . . . . .	412
<b>TEMA 35. Confederaciones Hidrográficas. Organización administrativa y gestión de cuencas. Litigiosidad más relevante en nuestros días</b> <i>por</i> Francisco Javier Kimatrai Salvador . . . . .		413
I.	Confederaciones Hidrográficas. . . . .	415
1.	Distinción entre cuenca y demarcación hidrográfica. . . . .	415
2.	Distribución competencial del Estado. Títulos Competenciales y regulación normativa . . . . .	416
3.	Naturaleza jurídica de las Confederaciones Hidrográficas y funciones más relevantes . . . . .	417



3.1. Naturaleza . . . . .	417
3.2. Funciones más relevantes. . . . .	418
<b>TEMA 36. Las federaciones deportivas españolas como una forma de personificación específica</b> <i>por</i> Benjamín Sánchez Fernández. . . . .	427
I. Las federaciones deportivas y su naturaleza jurídica: su trascendencia constitucional como justificación de la intervención pública . . . . .	429
1. La naturaleza jurídica de las federaciones deportivas españolas y su trascendencia constitucional . . . . .	429
2. La intervención pública sobre la existencia de una federación española . . . . .	430
3. Las federaciones españolas y las federaciones autonómicas. . . . .	430
4. La modalidad deportiva como causa de la federación deportiva . . . . .	432
II. Organización y estructura interna de las federaciones deportivas . . . . .	433
1. La estructura orgánica de las federaciones españolas y sus fuentes normativas. . . . .	433
2. La estructura orgánica de las federaciones deportivas españolas y sus procedimientos de elección y designación . . . . .	434
III. Las funciones públicas delegadas y las potestades ejercidas por las federaciones . . . . .	436
1. La dualidad de funciones y la colaboración público privada deportiva. . . . .	436
2. Una forma de colaboración público privada tradicional. . . . .	436
<b>TEMA 37. La problemática de los centros públicos concertados</b> <i>por</i> Alicia Díaz-Santos Salcedo . . . . .	437
I. Introducción . . . . .	439
II. Carrera profesional y servicios prestados en centros sanitarios privados concertados . . . . .	439
III. Responsabilidad patrimonial en los centros concertados . . . . .	441
IV. Agotamiento de la vía administrativa y garantías del administrado . . . . .	442
V. Conclusiones . . . . .	442

#### CUARTA PARTE

### ÓRGANOS DE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES

<b>TEMA 38. Órganos colegiados. Régimen de convocatorias, constitución y sesiones. Especialidades en la Administración del Estado. Las consecuencias invalidantes de los motivos de abstención y recusación</b> <i>por</i> Trinidad Cuesta Campuzano . . . . .	447
I. Órganos colegiados. . . . .	449
1. Régimen jurídico. . . . .	449
2. El secretario. . . . .	449
3. Convocatoria y constitución del órgano . . . . .	449
4. Los acuerdos . . . . .	451
5. Documentación de las sesiones . . . . .	452



II.	Especialidades en la administración del estado . . . . .	453
1.	Régimen jurídico . . . . .	453
2.	Los miembros del órgano . . . . .	453
3.	El acta . . . . .	455
4.	Creación y extinción de los órganos . . . . .	455
III.	Consecuencias invalidantes de los motivos de abstención y recusación . . . . .	457
<b>TEMA 39. La alteración del ejercicio de la competencia en el Derecho administrativo: estudio de la delegación y la avocación</b> <i>por</i> María Soledad Gamo Serrano . . . . .		459
I.	Introducción . . . . .	461
II.	Delegación de competencias . . . . .	461
1.	Requisitos subjetivos . . . . .	462
2.	Requisitos objetivos . . . . .	463
3.	Requisitos formales . . . . .	465
4.	Requisitos temporales . . . . .	467
III.	Avocación . . . . .	467
IV.	Efectos de la alteración competencial . . . . .	468
<b>TEMA 40. La gestión directa de los servicios públicos: especialidades del régimen local</b> <i>por</i> María del Pilar García Ruiz . . . . .		473
I.	Preliminar . . . . .	475
II.	El servicio público . . . . .	475
1.	Evolución del concepto . . . . .	476
2.	Los servicios públicos en la Constitución Española de 1978 . . . . .	476
3.	Los servicios públicos en el marco de la Unión Europea . . . . .	477
III.	La gestión directa de los servicios públicos . . . . .	478
1.	La gestión directa de los servicios públicos antes de la aprobación de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 . . . . .	478
2.	La gestión directa de los servicios públicos después de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 . . . . .	478
2.1.	<i>Nuevas formas de gestión directa</i> . . . . .	479
2.2.	<i>Consideración especial de las transferencias de competencias desde el prisma de la jurisprudencia europea</i> . . . . .	480
2.3.	<i>Los sistemas de cooperación horizontal y vertical</i> . . . . .	481
IV.	Especial referencia a la gestión directa de los servicios públicos locales . . . . .	482
1.	La gestión directa de servicios mediante organismos autónomos y entidades públicas empresariales locales . . . . .	484
2.	La gestión directa por sociedades mercantiles locales . . . . .	484
2.1.	<i>La STS de 1 de diciembre de 2025, rec. 6508/2022: un caso de «control análogo conjunto» sobre una sociedad mercantil local</i> . . . . .	486
2.2.	<i>La STJUE de 15 de enero de 2026: una precisión más sobre el «control análogo conjunto»</i> . . . . .	488
<b>TEMA 41. Singularidades en la prestación indirecta de los servicios públicos: formas y límites</b> <i>por</i> Rafael Fernández Montalvo . . . . .		491
I.	La noción clásica del servicio público . . . . .	493
II.	Los servicios esenciales en la Constitución española (CE) . . . . .	494



III. La incidencia del Derecho europeo en la doctrina del servicio público . . . . .	495
IV. Gestión de los servicios públicos . . . . .	497
V. Gestión indirecta de los servicios públicos: formas y límites . . . . .	497
<b>TEMA 42. Encomienda de gestión, medios propios y servicios técnicos</b> <i>por</i> María Fernanda Navarro Zuloaga . . . . .	509
I. Introducción . . . . .	511
II. Medios propios de la Administración . . . . .	511
III. Encomiendas de gestión . . . . .	512
IV. Análisis jurisprudencial . . . . .	512
<b>TEMA 43. El control de la discrecionalidad en el nombramiento de los directores generales de la Administración General del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo</b> <i>por</i> Inmaculada Rodríguez Falcón. . . . .	521
I. Introducción . . . . .	523
II. Marco normativo en el que se desarrolla la jurisprudencia . . . . .	523
III. La construcción jurisprudencial del principio de profesionalización, que afirma seguir la jurisprudencia actual . . . . .	524
IV. La motivación de la excepción a la funcionarización, exclusión de la generalidad y los estereotipos. . . . .	524
1. La exclusión de la generalidad y los estereotipos. . . . .	525
2. La consecuencia de la falta de motivación es la nulidad, sin que quepa una motivación posterior . . . . .	525
3. La validación de direcciones generales preexistentes ya revisadas. Exigencia de una motivación reforzada si se modifica la forma de provisión . . . . .	525
V. Un punto de inflexión en la especificación del estándar de motivación: la revisión de la profesionalización . . . . .	526
VI. La motivación que se admite para justificar la excepción a la funcionarización . . . . .	527
VII. No se abandona la exigencia del principio de profesionalidad . . . . .	528
VIII. Un avance en el control de la discrecionalidad: el método de análisis uniforme. Admisión de la excepción con mayor generalidad debido a una mejor motivación. . . . .	529
IX. El control definitivo de la discrecionalidad. La consolidación del método de análisis . . . . .	530
X. ¿Quiebra del método?. . . . .	531
XI. Conclusiones . . . . .	533
<b>TEMA 44. Los tribunales y órganos de selección en materia de empleo público: composición, funcionamiento, actas, evaluación</b> <i>por</i> Jesús María Chamorro González. . . . .	535
I. Introducción . . . . .	537
II. Composición . . . . .	537
III. Actas y funcionamiento. . . . .	540
IV. Conclusiones . . . . .	542



## QUINTA PARTE

## RÉGIMEN JURÍDICO. POTESTAD SANCIONADORA Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

<b>TEMA 45. Principios de la potestad sancionadora (I) Legalidad y tipicidad a la luz de la STC 184/2025, de 2 de diciembre. Particular referencia a los reglamentos preconstitucionales y las relaciones de sujeción especial. Otros pronunciamientos de interés</b> <i>por</i> Andrés Barragán Andino . . . . .	547
I. Introducción . . . . .	549
II. Régimen jurídico . . . . .	549
III. Principios de legalidad y tipicidad en la doctrina constitucional . . . . .	550
IV. Principio de legalidad y normas sancionadoras preconstitucionales . . . . .	551
V. Potestad sancionadora y relaciones de sujeción especial . . . . .	552
VI. Resolución del amparo . . . . .	553
VII. Otros pronunciamientos de interés. . . . .	553
1. Taxatividad en la graduación de las sanciones. . . . .	553
2. Tipicidad y acoso sexual . . . . .	554
3. No todo gravamen es sanción . . . . .	555
<b>TEMA 46. Principios de la potestad sancionadora (II) Responsabilidad. Prescripción. Principio de <i>non bis in idem</i></b> <i>por</i> José Alberto Magariños Yáñez . . . . .	557
I. Introducción . . . . .	559
II. Responsabilidad . . . . .	559
III. Prescripción . . . . .	561
IV. Principio de <i>non bis in idem</i> . . . . .	563
<b>TEMA 47. Principios de la potestad sancionadora (III). Efectos. Proporcionalidad. Irretroactividad</b> <i>por</i> Carlos Martins Pires. . . . .	569
I. Introducción . . . . .	571
II. Efectos de la potestad sancionadora de la Administración. . . . .	571
1. Potestad sancionadora y obligación de reponer las cosas a su estado originario . . . . .	573
2. La devolución de extranjeros . . . . .	574
III. El principio de proporcionalidad . . . . .	575
1. Concepto y régimen jurídico . . . . .	575
2. La infracción continuada y su dimensión de proporcionalidad. . . . .	577
IV. El principio de irretroactividad . . . . .	577
<b>TEMA 48. Principios de la responsabilidad patrimonial (I)</b> <i>por</i> Gema Quintanilla Navarro . . . . .	581
I. Responsabilidad patrimonial de la Administración . . . . .	583
II. La causa lesiva. . . . .	584
III. Daño efectivo. . . . .	586
IV. La importancia de abordar un análisis de las circunstancias del caso . . . . .	587



<b>TEMA 49. Principios de la responsabilidad patrimonial (II): Indemnización. Criterios de determinación</b> <i>por</i> Marco Jesús Juberías Meléndez	591
I. Introducción . . . . .	593
II. La determinación de la indemnización en los daños patrimoniales . . . .	593
1. Sobre la legislación fiscal como parámetro para determinar la indemnización . . . . .	593
2. La legislación de expropiación forzosa . . . . .	594
3. Valoraciones ajenas a la normativa fiscal y de expropiación forzosa . . . . .	594
III. La determinación de la indemnización en los daños personales. . . . .	595
IV. Cuando desaparecen los criterios: la indemnización del daño moral . . .	597
V. Cuando los criterios ya han sido determinados y aplicados: el examen de la indemnización en segunda instancia . . . . .	598
<b>TEMA 50. Principios de la responsabilidad del Estado legislador</b> <i>por</i> Capilla Hermosilla Donaire . . . . .	601
I. Introducción . . . . .	603
II. Responsabilidad patrimonial por normas declaradas inconstitucionales .	603
1. Antijuricidad . . . . .	603
2. Fuerza mayor. . . . .	605
3. Vías para impugnar la actuación que originó el daño . . . . .	605
4. Plazo de prescripción . . . . .	606
III. Responsabilidad patrimonial por normas declaradas contrarias al Derecho de la Unión . . . . .	607
1. Requisitos particulares de esta variante de responsabilidad patrimonial y, en concreto, el de infracción suficientemente caracterizada. . . . .	607
<b>TEMA 51. Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas</b> <i>por</i> Yolanda Fuente Guerrero . . . . .	611
I. Introducción . . . . .	613
II. Supuestos de responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas . . . . .	614
III. Fórmulas conjuntas de actuación (artículo 33.1 LRJSP). . . . .	615
IV. Otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño (artículo 33.2 LRJSP) . . . . .	618
V. Regla de competencia en supuestos de responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas. . . . .	619
VI. Conclusión. . . . .	620
<b>TEMA 52. La acción de regreso frente a funcionarios y autoridades</b> <i>por</i> Miguel Pardo Castillo . . . . .	621
I. Introducción . . . . .	623
II. Antecedentes históricos y regulación actual . . . . .	623
III. Fundamento . . . . .	624
IV. Presupuestos . . . . .	625
1. Ámbito subjetivo . . . . .	625
2. Ámbito objetivo. . . . .	626



2.1.	<i>Dolo</i> . . . . .	627
2.2.	<i>Culpa o negligencia graves</i> . . . . .	627
2.3.	<i>Criterios para su determinación</i> . . . . .	628
V.	Prescripción . . . . .	629
VI.	Procedimiento . . . . .	630
VII.	Conclusiones . . . . .	631
<b>TEMA 53. Inactividad de los servicios públicos y reclamaciones de daños por defectos organizativos: en especial, gestión ante catástrofes naturales y colapso del sistema sanitario</b> <i>por</i> Pilar Galindo Morell. . . . .		
I.	Introducción . . . . .	633
II.	Marco normativo . . . . .	635
III.	Procedimiento . . . . .	635
IV.	La existencia de una obligación concreta de la Administración. . . . .	636
V.	Requisitos de la indemnización . . . . .	637
VI.	Jurisprudencia Relevante. . . . .	638
1.	Colapso sanitario . . . . .	638
2.	Catástrofes naturales: prevención de riesgos e imputación. . . . .	638
VII.	Conclusiones . . . . .	639
		640

## SEXTA PARTE

### INSTRUMENTOS

<b>TEMA 54. Convenios entre Administraciones: problemas interpretativos examinados por la jurisprudencia</b> <i>por</i> Rafael Villafañez Gallego . . . . .		
I.	Los convenios entre Administraciones: caracterización legal y jurisprudencial . . . . .	643
II.	Problemas interpretativos examinados por la jurisprudencia. . . . .	645
1.	Plazo de vigencia y prórroga del convenio. . . . .	648
2.	¿Pueden modificarse unilateralmente los convenios interadministrativos? . . . . .	648
3.	¿Es aplicable la cláusula <i>rebus sic stantibus</i> en el ámbito de los convenios administrativos? . . . . .	649
4.	Función de los mecanismos de seguimiento, vigilancia y control. . . . .	650
5.	¿Puede una Administración revisar de oficio un convenio interadministrativo? . . . . .	650
6.	Convenios administrativos y legalidad presupuestaria . . . . .	651
7.	¿La Administración acreedora puede acudir al procedimiento de apremio para instar el cobro de una deuda derivada de un convenio frente a la Administración deudora? . . . . .	652
8.	¿Cómo se priva de validez y eficacia a las actuaciones administrativas derivadas de los convenios interadministrativos? . . . . .	653
		654



9.	¿Se puede reclamar el cumplimiento de un convenio interadministrativo por la vía de la inactividad del artículo 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa? . . . . .	654
10.	¿Resulta exigible el requerimiento previo del artículo 44 LJCA como presupuesto procesal para interponer un recurso contencioso-administrativo derivado del cumplimiento de un convenio interadministrativo? . . . . .	655
III.	Conclusiones . . . . .	655
<b>TEMA 55. Instrucciones, órdenes de servicio, criterios de gestión y análogos</b> <i>por</i> Pedro Escribano Testaut . . . . .		
I.	Introducción. De dónde venimos . . . . .	657
II.	Perspectiva. Dónde estamos. La determinación de la naturaleza de las instrucciones y circulares, y la posibilidad de su impugnación jurisdiccional cuando revisten naturaleza reglamentaria . . . . .	659
III.	El problema de la impugnabilidad procesal directa de las instrucciones y circulares propiamente tales. . . . .	661
IV.	Relevancia y consecuencias del apartamiento de las instrucciones y circulares en la resolución de los procedimientos administrativos. . . . .	664
<b>TEMA 56. La colaboración institucional con los particulares, ¿convenio, contrato o subvención?</b> <i>por</i> José Luis Gil Ibáñez. . . . .		
I.	La colaboración entre Administraciones públicas y sujetos privados . . . . .	667
II.	Modalidades de colaboración institucional . . . . .	669
1.	Los convenios de colaboración . . . . .	671
2.	Contratos. . . . .	672
3.	Sociedades de Economía Mixta. . . . .	673
4.	Conciertos. . . . .	673
5.	Asociaciones para la innovación . . . . .	673
6.	Consortios. . . . .	674
7.	Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica . . . . .	674
8.	Subvenciones. . . . .	674
9.	Entidades del sector público con participación privada . . . . .	674
III.	Ventajas y riesgos de la colaboración entre Administraciones públicas y sujetos privados: límites. . . . .	676
<b>TEMA 57. Convenios urbanísticos. Especialidades y sujeción a la Ley 40/2015</b> <i>por</i> José Damián Iranzo Cerezo . . . . .		
I.	Introducción . . . . .	679
II.	Naturaleza de los convenios urbanísticos . . . . .	681
III.	Deslinde entre convenios urbanísticos y contratos públicos . . . . .	682
IV.	Aplicabilidad de la LRJSP a los convenios urbanísticos . . . . .	682
V.	Implicaciones de la aplicación de la LRJSP a los convenios urbanísticos . . . . .	683
VI.	Consecuencias de la naturaleza contractual del convenio urbanístico a efectos del plazo de prescripción de la reclamación por incumplimiento . . . . .	684



<b>TEMA 58. Inventario de entidades del Sector público. Sentido y eficacia</b> <i>por</i> José María Gómez Udías . . . . .	687
I. Introducción . . . . .	689
II. El inventario de entidades del sector público: sentido . . . . .	689
III. El inventario de entidades del sector público: eficacia . . . . .	690
1. Eficacia del Inventario: entidades preexistentes. . . . .	690
2. Eficacia del Inventario en el ámbito notarial. . . . .	690
3. Eficacia del Inventario en el ámbito de la contratación pública . . . . .	691
4. Eficacia del Inventario en el ámbito retributivo . . . . .	693
5. Eficacia del Inventario en el ámbito fiscal. . . . .	694
<b>TEMA 59. Sedes electrónicas, portales de internet y certificados electrónicos</b> <i>por</i> Fernando Barcia González. . . . .	699
I. La administración digital y la nueva gestión pública. . . . .	701
II. Marco normativo de referencia . . . . .	701
III. Portales de internet. . . . .	702
IV. El Punto de acceso general electrónico. . . . .	703
V. Sedes electrónicas . . . . .	704
1. Definición de sede electrónica. . . . .	704
2. La creación y supresión de las sedes electrónicas. . . . .	704
3. Contenido y servicios de las sedes electrónicas . . . . .	705
4. Responsabilidad sobre la sede electrónica. . . . .	707
VI. Certificados electrónicos . . . . .	707
VII. Nota jurisprudencial . . . . .	709
<b>TEMA 60. La interoperabilidad y el intercambio de datos entre Administraciones públicas</b> <i>por</i> María Prendes Valle . . . . .	711
I. El reto de la Interoperabilidad. Concepto y origen . . . . .	713
II. Marco normativo . . . . .	715
III. La interoperabilidad en el ámbito judicial. El expediente electrónico como ejemplo . . . . .	718
<b>TEMA 61. La validez de las sesiones de órganos colegiados celebradas por medios electrónicos</b> <i>por</i> Luis Ángel Gollonet Teruel. . . . .	723
I. Introducción . . . . .	725
II. Fundamento. . . . .	725
III. Regulación legal. . . . .	726
IV. Ámbito de aplicación . . . . .	728
V. Conclusión. . . . .	728
<b>TEMA 62. Tratamiento de datos en la Administración</b> <i>por</i> Paloma Santiago Antuña. . . . .	729
I. Introducción . . . . .	731
II. Marco normativo del tratamiento de datos personales en la Administración. . . . .	731
1. El derecho fundamental a la protección de datos personales: artículo 18.4 de la Constitución Española. . . . .	731
2. El marco normativo europeo . . . . .	732
3. El marco normativo nacional . . . . .	733



III. Especialidades del tratamiento de datos personales por la Administración . . . . .	733
1.    Ámbito subjetivo . . . . .	733
2.    Principios del tratamiento de datos personales y transparencia administrativa . . . . .	734
3.    Licitud del tratamiento de datos personales por la Administración . . . . .	737
IV.    Conclusión final . . . . .	739
<b>TEMA 63. Ofertas de empleo público y relaciones de puestos de trabajo</b> <i>por</i> Manuel Santos Morales . . . . .	741
I.    Ofertas de empleo público. Introducción . . . . .	743
II.   Definición y rasgos elementales de las ofertas de empleo público . . . . .	743
III.  Naturaleza jurídica de las ofertas de empleo público . . . . .	743
IV.  Límites de las ofertas de empleo público . . . . .	744
V.    Relación de puestos de trabajo. Introducción . . . . .	745
VI.  Regulación de las relaciones de puestos de trabajo . . . . .	745
VII. Naturaleza de las relaciones de puestos de trabajo . . . . .	746
VIII. Límites de las relaciones de puestos de trabajo . . . . .	747
<b>TEMA 64. La actuación administrativa automatizada y la transparencia algorítmica</b> <i>por</i> Juan María Jiménez Jiménez . . . . .	749
I.    Naturaleza de la actuación administrativa automatizada. . . . .	751
II.   Precedentes normativos y ejemplos de actuación administrativa automatizada . . . . .	752
1.    Precedentes normativos de actuación administrativa automatizada . . . . .	752
2.    Ejemplos de actuación administrativa automatizada . . . . .	753
III.  La actuación automatizada en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) . . . . .	754
IV.  Elementos y presupuestos de la actuación administrativa automatizada . . . . .	755
V.    La transparencia algorítmica. . . . .	756
1.    Introducción . . . . .	756
2.    El derecho de acceso a la información pública en las actuaciones automatizadas de la Administración Pública en la sentencia «Caso Bosco». . . . .	758
3.    Valoración de la sentencia Bosco. . . . .	761
<b>TEMA 65. La incidencia de la inteligencia artificial en la organización de la Administración. Aplicación, límites y retos que plantea</b> <i>por</i> Juan José Carbonero Redondo . . . . .	763
I.    Introducción . . . . .	765
II.   La actitud de las administraciones públicas frente a la IA. Actitud defensiva. Regulación escasa y episódica. El principio de reserva de humanidad como manifestación del derecho a la buena administración y límite a la aplicación libre de este tipo de sistemas tecnológicos . . . . .	766



III.	Aplicación, límites y retos que plantea la IA en lo público. El principio de buena administración como inspirador y guía en la implantación de la IA en lo público. El principio de «transparencia algorítmica», sublimación cualificada del derecho constitucional de acceso a información pública: la STS de 11.09.2025, Caso Bosco . . . . .	768
1.	El principio (o derecho) de buena administración como guía e inspiración en el proceso de implantación de la IA en lo público. . . . .	768
2.	El principio de «transparencia algorítmica» como sublimación cualificada del derecho constitucional de acceso a información pública a través del proceso de control de transparencia de la Ley 19/2013. La Sentencia Bosco . . . . .	770
IV.	Conclusiones . . . . .	771

## SÉPTIMA PARTE

### DIMENSIÓN JURÍDICO-PROCESAL

<b>TEMA 66.</b>	<b>Reglamentos organizativos: impugnación, informes y trámites preceptivos</b> <i>por</i> Carlos García de la Rosa . . . . .	775
I.	Sobre su naturaleza e impugnación . . . . .	777
II.	Informe del Consejo de Estado . . . . .	779
III.	Participación ciudadana . . . . .	782
IV.	Informes preceptivos . . . . .	783
<b>TEMA 67.</b>	<b>Tratamiento procesal de los conflictos entre Administraciones Públicas</b> <i>por</i> Francisco José Navarro Sanchís. . . . .	785
I.	Consideraciones generales . . . . .	787
II.	El artículo 44 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa . . . . .	789
1.	Elementos subjetivos . . . . .	789
2.	Elementos objetivos . . . . .	790
3.	Elementos temporales: el plazo del requerimiento. . . . .	791
4.	Requisitos del requerimiento . . . . .	791
5.	Respuesta de la Administración requerida . . . . .	792
6.	Efectos de la errónea articulación del requerimiento. . . . .	793
7.	La cuestión del silencio, en relación con la exclusión del régimen de los recursos administrativos. . . . .	794
<b>TEMA 68.</b>	<b>Los órganos de la Administración ante la ejecución de sentencias. Responsables y colaboradores</b> <i>por</i> Daniel Prieto Francos . . . . .	797
I.	La irrenunciable ejecución de sentencias. . . . .	799
II.	La responsabilidad específica de órganos dentro de la Administración pública . . . . .	800
III.	La responsabilidad extendida a colaboradores . . . . .	801
IV.	Escollos legalmente resueltos . . . . .	802
1.	La obligación derivada del artículo 108.3 de la LJCA . . . . .	802
2.	El artículo 106 de la LJCA . . . . .	803

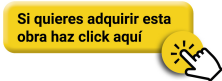


- V. Supuesto excepcional: la ejecución por otras Administraciones públicas cuando la obligada *no puede* ejecutarla. . . . . 803
- VI. Supuesto excepcionalísimo: la ejecución por otras Administraciones públicas cuando la obligada *no quiere* ejecutarla . . . . . 804
- VII. Conclusiones . . . . . 805
- TEMA 69. El blindaje legal de los bienes de las Administraciones Públicas: la inembargabilidad** *por* Carlos Cardenal del Peral. . . . . 807
- I. Inembargabilidad de bienes demaniales. . . . . 809
- II. Inembargabilidad de bienes patrimoniales. . . . . 812
- III. Inembargabilidad de bienes de embajadas y consulados: el privilegio de ejecución . . . . . 815
- TEMA 70. La inactividad reglamentaria: su reconocimiento en la jurisprudencia y casuística** *por* Francisco de Asís Barrios Manrique de Lara . . . . . 819
- I. Inactividad. Precisiones conceptuales previas . . . . . 821
- II. Inactividad reglamentaria: coordinadas para su examen. . . . . 821
- III. Sobre la inactividad reglamentaria impugnada por vía del art. 29.1 LJCA: sus aspectos sustantivos y el alcance de su control judicial . . . . . 823
- TEMA 71. El Decreto-ley y su incidencia en la organización administrativa: límites, usos y control constitucional** *por* María Abelleira Rodríguez . . . . . 829
- I. Introducción . . . . . 831
- II. Límites del uso del Decreto-ley en la organización administrativa . . . . . 831
  - 1. Definición . . . . . 831
  - 2. Límites formales: presupuesto habilitante . . . . . 831
  - 3. Límites formales: presupuesto habilitante en ámbitos de organización administrativa . . . . . 832
  - 4. Límites materiales: materias vedadas. . . . . 832
  - 5. Posibles ámbitos materiales de actuación en un Decreto-ley que afecte a la organización administrativa . . . . . 832
  - 6. Directrices que marca el art. 103.2 y 3 y el Capítulo II de la Ley 40/2015, 1 de octubre . . . . . 833
  - 7. Limite material de afectación a la potestad de autoorganización autonómica . . . . . 833
- III. Usos y control jurisdiccional del Decreto-ley que incide en la organización administrativa. . . . . 834
  - 1. Conceptos generales. Campo de actuación del Decreto-ley dentro de la organización administrativa . . . . . 834
  - 2. Alcance de la utilización del Decreto-ley en la organización administrativa . . . . . 834
  - 3. Ámbitos de actuación del Decreto-ley cuando afecta a la organización administrativa . . . . . 835
- IV. Control constitucional del Decreto-ley por el tribunal constitucional. . . . . 836
  - 1. Anclaje constitucional del control de la utilización del Decreto-ley. . . . . 836

2.	Sobre los ámbitos de control constitucional en los supuestos de decretos leyes que actúen en el ámbito de la organización administrativa . . . . .	836
3.	Sobre la forma de desarrollar el control constitucional por parte del TC en aquellos supuestos en los que se produce una reorganización administrativa por virtud de decreto-ley . . . . .	837
V.	Conclusión . . . . .	839
	<b>TEMA 72. Especialidades en materia de expropiación forzosa: organismos de fijación de justiprecio y singularidades de los terceros beneficiarios</b> <i>por</i> Javier Rodríguez Moral . . . . .	843
I.	Organismos de fijación de justiprecio . . . . .	845
1.	La organización de los Jurados Provinciales en la Ley de Expropiación Forzosa . . . . .	845
2.	El impacto del Estado autonómico en la organización del sistema de determinación del justiprecio . . . . .	846
3.	Notas jurisprudenciales básicas sobre el funcionamiento interno de los órganos estatales o autonómicos de determinación del justiprecio. Defectos de composición. Congruencia y silencio. La presunción de acierto. El control judicial de sus acuerdos . . . . .	848
II.	Singularidades de los terceros beneficiarios . . . . .	849
1.	La figura del beneficiario. Facultades y obligaciones . . . . .	849
	<b>TEMA 73. Algunos supuestos especiales de legitimación procesal: tribunales de recursos contractuales y autoridades portuarias</b> <i>por</i> María Pérez Pliego . . . . .	851
I.	Introducción . . . . .	853
II.	El recurso especial en materia de contratación . . . . .	853
1.	Legitimación individual de cada componente de UTE para interponer recurso especial en materia de contratación . . . . .	854
2.	Legitimación individual de un componente de la UTE para interponer recurso especial en materia de contratación, pese al desistimiento de alguna o algunas de las restantes empresas integrantes de esa UTE. . . . .	856
3.	Legitimación del licitador excluido que además no fue cuestionada por el TARCR . . . . .	856
III.	Autoridades Portuarias . . . . .	857
	<b>TEMA 74. Órganos administrativos y cuestión prejudicial</b> <i>por</i> Joaquín Moreno Grau . . . . .	859
I.	Introducción . . . . .	861
II.	Relación prejudicial de algunos órganos administrativos españoles con el Tribunal de Justicia . . . . .	862
1.	Tribunales económico-administrativos. . . . .	862
1.1.	<i>Gabalfrisa</i> . . . . .	862
1.2.	<i>Las conclusiones De Coster</i> <sup>(6)</sup> . . . . .	862
1.3.	<i>Evolución de la jurisprudencia</i> . . . . .	863
1.4.	<i>La sentencia Banco de Santander</i> . . . . .	864



- 1.5. *La paradoja: una regulación sin objeto* . . . . . 865
- 2. Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia . . . . . 865
- 3. Órganos administrativos de recursos contractuales . . . . . 867
- III. Conclusión. . . . . 869
- TEMA 75. Implicaciones procesales específicas de la organización administrativa** *por José Ramón Chaves García* . . . . . 873
- I. Naturaleza del régimen orgánico . . . . . 875
- II. Inventario de la proyección procesal de los aspectos organizativos . . . . . 875
  - 1. La organización personificada como parte del proceso . . . . . 875
  - 2. Exclusión de los «asuntos internos» de la jurisdicción contenciosa . . . . . 876
  - 3. Competencia . . . . . 877
  - 4. Legitimación . . . . . 878
  - 5. Órgano competente para ejercer acciones impugnatorias . . . . . 879
  - 6. Singularidad de los órganos administrativos que resuelven recursos especiales . . . . . 880
  - 7. Ausencia de papel procesal autónomo de los agentes públicos . . . . . 880
  - 8. Materia litigiosa esquivada . . . . . 881
  - 9. El expediente como alfa y omega de toda organización . . . . . 882
  - 10. El órgano responsable de la ejecución . . . . . 883
- III. Conclusiones . . . . . 883



# Normativa básica sobre organización y régimen jurídico: criterios constitucionales, aplicación directa, extensión y límites

José Ramón Chaves García

*Magistrado especialista de lo contencioso-administrativo con destino en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias*



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



## I. LA ORGANIZACIÓN DE LO PÚBLICO

### 1. Dimensiones

La organización pública puede entenderse en sentido subjetivo, como ente personificado que actúa con sometimiento al derecho público (siendo equivalentes coloquialmente «la organización» a «la Administración»), o en sentido objetivo, como la radiografía interna de personas, órganos y unidades que constituyen el andamiaje o estructura de decisión de la Administración.

Suele distinguirse el nivel de «organización del gobierno» y de «organización de la administración», esto es, el plano directivo del plano de gestión, lo que no impide que existan órganos bicéfalos, que simultáneamente son órganos de gobierno o directivos y actúan como órganos de gestión. Dentro de la vertiente gestora, puede a su vez distinguirse entre «organización directa» (la de la Administración matriz) y «organización instrumental» (la de las administraciones, u órganos desconcentrados que prolongan los centros de decisión y/o gestión de la administración matriz).

A partir de ahí, la configuración de los órganos administrativos se reparte en múltiples divisiones funcionales: órganos unipersonales y órganos colegiados; órganos activos, deliberantes, consultivos y de control; órganos consorciales, interadministrativos, etcétera.

### 2. Relevancia jurídica

La potestad de organización es una potestad doméstica y sus manifestaciones aguardan tras las bambalinas de la actuación pública, fuera de los ojos del ciudadano, pero posee gran relevancia jurídica.

En efecto, la estructura interna de la Administración ha cobrado interés por varios factores: (i) la expansión cuantitativa de entidades y órganos, con la consiguiente eclosión de técnicas de vertebración de voluntades entre ellas para asegurar la unidad de acción; (ii) la organización condiciona la función, pues la configuración de los medios afecta a la legitimidad, eficacia, calidad y tiempo de los fines perseguidos por la actuación pública; (iii) la organización está regulada jurídicamente en cuanto a procedimiento, técnicas y establecimiento o supresión de órganos.

A) *La inflación orgánica*. La conocida «huida del derecho administrativo» provocó hace décadas el desarme de la organización pública directa sometida al derecho público, mediante el uso y abuso de entes descentralizados sometidos al derecho privado, tales como fundaciones o sociedades instrumentales. La ulterior y vigente tendencia es la «recuperación del derecho público» y se ha manifestado en la reversión de personas jurídicas con reintegración de órganos y empleados públicos hacia la administración matriz, unido a una actitud legislativa de resistencia a la generación de nuevos sujetos instrumentales, que se supedita ahora a rigurosos requisitos de justificación y amparo normativo.



Por otra parte, la demanda de nuevos servicios públicos, así como la necesidad de novedosas competencias y potestades, ha derivado en estructuras orgánicas más dotadas de órganos, empleados públicos y trámites de gestión de la unidad de la propia organización.

El resultado actual son administraciones públicas con un nivel de organización jurídicamente regulado y de alta complejidad.

B) *La conexión entre «lo que se es» y «lo que se hace»*. No es indiferente la composición del órgano, o la adscripción de autoridades o funcionarios al mismo, respecto a la solvencia y legitimidad de las competencias que ejerce. Asimismo, la naturaleza y composición del órgano condiciona la eficacia y calidad de la decisión (informe, resolución, etcétera). En efecto, en términos de servicio público es sumamente relevante la decisión sobre si debe prestar un servicio mediante uno o varios órganos, si debe estar servido por funcionarios, altos cargos o de corte técnico, si mediante órganos centrales o periféricos, etcétera.

La paradoja es que *más es menos*, pues una organización cuajada de órganos y trámites provocará procedimientos sobrecargados y lentos, además de dificultar la transparencia e identificación de responsables.

C) *El bloque regulatorio sobre la potestad de organización*. La organización no responde a la voluntad de la autoridad, sino que está regulada jurídicamente tanto la forma y el cauce de la creación de personas jurídicas y órganos, como la articulación entre todos ellos, y, como no, la forma de expresión de su voluntad y valor jurídico.

Como consecuencia de ese plano de legalidad que se superpone a lo puramente organizativo, las actuaciones sobre la organización y sus estructuras pueden ser inválidas e ineficaces. La decisión final de la organización queda comprometida en su validez si se aparta en la fase de creación del órgano de los requisitos, o si en la fase de funcionamiento vulnera el procedimiento de adopción y expresión de su juicio o voluntad. Fuera de los elementos reglados, ha de reconocerse un amplio margen de discrecionalidad en el modelo organizativo, con las limitaciones propias de toda potestad discrecional (principios generales del derecho, proporcionalidad, motivación, etcétera). Como expresa lúcidamente la STS de 20 de enero de 2023, rec. 620/2020: «el alcance de la potestad de autoorganización, en definitiva, alude al conjunto de poderes de una Administración Pública para la ordenación de los medios personales, materiales y reales que se le encomiendan con objeto de que sea posible el ejercicio de determinadas competencias y potestades públicas, entrando de lleno en lo que se denominan facultades discrecionales públicas, respecto de las que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa tan sólo podrá fiscalizar la adecuación del acto o de la disposición al ordenamiento jurídico, pero no entrar a valorar los criterios de oportunidad o conveniencia implícitos en el ejercicio de la misma, y ello salvo, como es lógico, acreditación de manifiesta arbitrariedad que entrañe desviación de poder, pues sometida como toda potestad a la legalidad, los poderes para ordenar la organización no pueden constituir, so pretexto de que estamos ante una facultad reconducida al ámbito doméstico, un coto exento de la sumisión al Derecho, una patente de corso para alterar el régimen estatutario de los funcionarios públicos, pues tal proceder y concepción sería contrario al artículo 9.1 y 103.1 de la Constitución Española».



## II. LA POTESTAD DE ORGANIZACIÓN

### 1. Fundamento

La potestad de organización o capacidad pública para diseñar su propia estructura de órganos y competencias y definir la forma de expresar su voluntad son manifestaciones del reconocimiento de su personalidad jurídica y su autonomía.

En efecto, si existe una personalidad jurídica pública, la misma puede configurarse con libertad. Si el ente público cuenta con autonomía, sea política (caso del Estado y Comunidades Autónomas) o administrativa (caso de los entes locales o de las universidades públicas), debe admitirse un grado de regulación de su propia organización. La STC 251/2006 ha afirmado que «*La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas constituye una manifestación central del principio de autonomía*», y de ahí que sea inherente a la autonomía territorial de los entes autonómicos y locales (STC 86/2019 y STC 19/2017) o la autonomía universitaria (STC 45/2005).

Ahora bien, no todas las Administraciones públicas tienen la misma capacidad de organización ni la potestad para ello tiene la misma extensión o manifestación.

Depende de la naturaleza de la Administración pública y su inserción en la estructura pública, así como del marco constitucional y de los designios legislativos.

En suma, la potestad de organización no es un derecho subjetivo sino una capacidad pública implícita, pero de diferente longitud de onda. La Constitución solo se refiere a tal potestad de organización en relación con las Comunidades Autónomas (arts. 147.2 c, y 148.11 CE) para garantizar ese espacio en las entidades a cargo de los Estatutos de Autonomía, lo que ha sido completado por el Tribunal Constitucional, que ha dejado claro que esa potestad de organización está presente incluso en las competencias puramente ejecutivas (SSTC 70/1997 o 100/2019).

La expresión de la organización del gobierno y administración de cada administración cuenta con su propia norma de cabecera.

En el caso de la *Administración del Estado*, deben destacarse la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*, así como la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno*.

En el caso de las *Comunidades Autónomas* con las respectivas leyes de organización y régimen jurídico de las mismas, aprobando cada una su propia estructura orgánica.

En el caso de los *entes locales*, la potestad de organización está sometida al fuego cruzado de la normativa básica sobre régimen jurídico administrativo general y a la legislación específica sobre régimen local (repartida entre Estado y Comunidad Autónoma) y se completa con el *R.D. 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de los Entes Locales (ROF)*. Esta norma reglamentaria se completa con los reglamentos orgánicos de cada ente local. En todo caso, se reserva un espacio para la potestad de organización local en cuanto a la organización complementaria, que puede tener toda la extensión e intensidad que desee el propio ente local, siempre que no resulten prohibidos o incompatibles con los mandatos de organización de la legislación estatal y autonómica sobre régimen local. Ello, con mayor razón, cuando impera la doctrina de la vinculación negativa de la competencia de los entes locales, esto es, «que las entidades



locales no necesitan una habilitación legal específica en cada ámbito sectorial, siempre que no se excluya expresamente esta competencia y no contravenga la legislación estatal o autonómica aplicable». Así, la STS de 7 de julio de 2021, rec. 1775/2020, aborda la fuerza imperativa del art. 85.2 del R.D. 2568/1986 (ROF) en cuanto impone la efigie de S.M. El Rey, y señala que *«desde un nuevo modelo de organización territorial del Estado que dota a los entes locales de una autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus intereses (art. 137 y 140 de la Constitución), el artículo 85.2 contiene una regulación que no es identificable, en puridad y en sentido estricto, con materias organizativas o de funcionamiento respecto de las que las leyes autonómicas desarrollen las bases estatales. Tampoco con aquellas en las que los entes locales, ejerciendo su potestad normativa, pueden dotarse de una organización complementaria»*. Pero añade, con doctrina general, que *«Esto no excluye que sobre dicha materia pudiera haber una regulación municipal, siempre que sea complementaria y respetuosa con el reglamento estatal; ni que los reglamentos orgánicos municipales opten por reproducir lo previsto en el ROF o, simplemente, no regulen nada, centrandó su reglamentación orgánica en las materias que son por entero de su competencia, dejando en este aspecto al ROF que despliegue por sí su directa fuerza vinculante»*.

En el caso de las universidades públicas, habrá de estarse a la Ley Orgánica del Sistema Universitario, así como a los Estatutos de cada universidad y sus reglamentaciones internas.

## 2. Limitaciones constitucionales para asegurar la mínima configuración homogénea de las administraciones públicas

La propia Constitución se encarga de fijar los límites que se imponen a la potestad de organización.

A) La normativa básica, como mínimo común denominador de toda estructura organizativa pública, en la vertiente de: (i) las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas; (ii) el procedimiento administrativo común (que impone condiciones de organización); y (iii) el régimen estatutario de los funcionarios.

La STC 76/1983 tempranamente advirtió que *«la expresión "régimen jurídico" contenida en el precepto constitucional no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos, como ha señalado este Tribunal Constitucional en su sentencia 32/1981 de 28 de julio, y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las Administraciones públicas.»*

La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) establece la normativa básica sobre organización que deben respetar todas las Administraciones públicas, si bien con alcance diferencial.

Destacaremos varios pilares de la normativa básica que se ofrecen irreductibles e ineludibles a los ojos de las restantes administraciones públicas.

En primer lugar, el art. 5 LRJSP que aborda dos cuestiones esenciales para toda organización pública.

De un lado, el mismo concepto de órgano administrativo: *«Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo»*.



De otro lado, los requisitos para la creación de órganos administrativos, supeditada por el art. 5 LRJSP a: (i) determinar su inserción jerárquica; (ii) fijar funciones y competencias; (iii) dotar los créditos precisos.

En segundo lugar, se sumarán los criterios horizontales de organización presentes en toda administración y con gran peso jurídico, pues su inobservancia puede comportar la invalidez: a) Las reglas sobre competencias de los órganos: delegación, avocación, encomiendas de gestión, delegación de firma, suplencia o resolución de conflictos (arts. 9 a 14); b) Las reglas esenciales sobre organización y funcionamiento de órganos colegiados (arts. 15 a 18). Asimismo, debe tenerse en cuenta que la falta de competencia puede ser motivo de nulidad o anulabilidad (arts. 47 y 48 LPAC) y la inobservancia de reglas esenciales de órganos colegiados acarrear la nulidad de pleno derecho (art. 47.1 e, LPAC).

### 3. Limitaciones teleológicas

A) La eficacia (art. 103 CE). La configuración de estructuras orgánicas debe estar asociada a criterios de necesidad y utilidad en clave de interés público, lo que pugna con lo innecesario, lo redundante y lo retardatario.

B) La actuación coordinada. La unidad de acción pública impone armonizar el paso de entidades y órganos, evitando duplicidades y disfunciones, lo que demanda la coordinación de su actuación. Sin embargo, la STC 55/2018 rechaza la interpretación de leyes que, so pretexto de coordinación, comporten injerencias organizativas, pues puede provocarse *«una intervención de la Administración central sobre decisiones organizativas fundamentales de las Comunidades Autónomas constitucionalmente imprevista que no cabe calificar de medida de coordinación debida, necesaria y proporcionada. Este control administrativo indeterminado viene a colocar a las instancias políticas autonómicas y locales en una situación de dependencia jerárquica respecto del Estado»*.

### 4. Limitaciones económico-financieras

Existen imperativos presupuestarios y de control económico-financiero que marcan las decisiones de organización. La propia LRJSP los alza como principios de actuación en su art. 3.1: «i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales; j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos». De hecho, la creación de órganos requiere la «Dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento» (art. 5.3 LRJSP) y la creación de organismos públicos estatales la existencia de «recursos económicos» (art. 91 LRJSP).

## III. MANIFESTACIONES DE LA CAPACIDAD DE ORGANIZACIÓN

### 1. Expresión sobre materias y potestades

Con los límites expuestos, la potestad de organización se exterioriza sobre los siguientes campos materiales:

- a. En la configuración de los órganos de gobierno y administración.



- b. En la creación, modificación y supresión de entes instrumentales.
- c. En la dimensión de gestión organizada de los recursos humanos, de manera que se plasma en la potestad de aprobar ofertas de empleo, Relaciones de Puestos de Trabajo, plantillas y medidas análogas.
- d. En la elección de la organización adecuada para ejercer las potestades y gestionar los servicios, sea en régimen descentralizado, desconcentrado o mediante colaboración por conciertos o contratos (el art. 85.2 LBRL).

Sobre tales ámbitos se aplican potestades de diversa naturaleza: reglamentaria (caso de los reglamentos organizativos), planificación (Planes, programas o Relaciones de Puestos de Trabajo, etcétera), o mediante el dictado de actos administrativos singulares (configurando órganos y unidades, o sobre gestión de personal, por ejemplo).

Es menester hacer referencia que la habilitación implícita sobre cada administración, para poder organizar plazas, puestos y ordenar plantillas, se manifiesta en un poder discrecional que se detiene a la puerta de los derechos fundamentales y libertades públicas, cuando estos afectan a los empleados públicos, limitación particularmente relevante en el ámbito doméstico cuando imperan los derechos de igualdad (art. 14 CE) o el de igualdad de acceso en el empleo público (art. 23.2 CE).

## 2. Autolimitaciones y negociaciones

El propio Ejecutivo aprueba normas reglamentarias o planes que autolimitan su propia capacidad de organización o diseñan el campo disponible para la administración.

Un caso típico son los pactos o acuerdos que alcanza la Administración mediante negociación con la representación sindical que condicionan los términos de las decisiones de organización, especialmente en materia de dotaciones y retribuciones de plazas. Es cierto que el Estatuto Básico del Empleado Público sustrae a la posibilidad de negociación con los sindicatos «Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización», pero se debilita este núcleo de potestad doméstica, cuando el propio legislador le impone negociar sus efectos sobre las condiciones de trabajo (art. 37.2 EBEP). Eso sí, la STS de 19 de diciembre de 2014, rec. 113/2024 advierte que la creación de órganos y servicios no requiere negociación pero sí deberá acometerse posteriormente a la hora de las condiciones de trabajo pues *«en el criterio de esta Sala, no es posible la creación de servicios de una Consellería sin asignar las funciones correspondientes, y será posteriormente, una vez han sido creados estos servicios y asignadas las funciones que les corresponden mediante una decisión que tiene un marcado carácter organizativo, cuando habrá que negociar, a través de las RPT u otros instrumentos, las condiciones en que el trabajo de esos nuevos servicios tendrá que realizarse»*.

*Y así ha de ser considerado porque, si la mera creación o supresión de servicios tuviera que negociarse, la exención de la necesidad de negociar las decisiones organizativas carecería de eficacia alguna»*.



## IV. SÍNTESIS DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL MÁS RELEVANTE

### 1. Núcleo irreductible

#### 1.1. *Autonomía comporta potestad de organización multidimensional*

Las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva de autoorganización de su Administración propia con amplitud de dimensiones. Ya la temprana STC 35/82 precisó que las Comunidades Autónomas pueden crear otras instituciones de autogobierno adicionales a las marcadas por la Constitución, y que los órganos de ejecución de políticas autonómicas deben ser organizados, dirigidos y tutelados por la propia Comunidad.

De este modo, la STC 132/2018, que abordó el recurso de inconstitucionalidad de la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público* recordó que: «*La competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica (art. 150 EAC), que invoca la Abogada de la Generalitat de Cataluña, "ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, FJ 24); y 'tiene como contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas' [STC 93/2017, FJ 7 a), citando la STC 50/1999, FJ 3]"*».

#### 1.2. *Bloqueo de normativa supletoria*

En el ámbito autonómico nunca entrará en juego la supletoriedad de la normativa organizativa del Estado ya que estamos ante un ámbito de competencia exclusiva, por lo que con arreglo a la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 118/1996, y STC 68/2021), no puede dictar normas el Estado con vocación de supletoriedad para el caso de silencio.

Por tanto, será aplicable la normativa básica del Estado y allí donde exista materia organizativa que no esté regulada por la Comunidad Autónoma habrá de estarse a los principios generales y reglas básicas de régimen jurídico o de procedimiento administrativo, pero no podrá llamarse a la normativa doméstica organizativa del Estado para colmar supuestas lagunas. Y ello porque el ámbito de la organización es señorío del titular de la potestad normativa de la misma, como manifestación de su autonomía, de manera que la supuesta laguna normativa será un silencio excluyente de la penetración de normativa de otra administración.

Cosa distinta será que la propia normativa estatal o la autonómica, dictada al amparo y por la fuerza del régimen local, incorporen algunas medidas que dispongan expresamente la supletoriedad de la respectiva normativa estatal o autonómica.

### 2. La fuerza centrífuga de lo básico y lo común

#### 2.1. *La fuerza de la normativa básica estatal se mitiga cuando se proyecta sobre aspectos de organización*

La STC 50/99 abordó el recurso de inconstitucionalidad frente a la vieja Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas



## Agencias independientes. Agencias antifraude. Protección al informante y lucha contra la corrupción

Ana M. Sangüesa Cabezudo

*Magistrada especialista de lo contencioso-administrativo con destino en la Sala Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional*



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



## I. INFORMANTE: WHISTLEBLOWERS, PRECEDENTES Y OBJETIVOS

La *Ley 2/2023 de 20 de febrero, reguladora de las personas que informen sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción*, fue configurada como un mecanismo de colaboración ciudadana concebido para impulsar la investigación sobre actuaciones contrarias a la normativa del derecho de la Unión Europea.

Guarda cierta proximidad con el deber de todo ciudadano que presencie un delito de su denuncia, o con las acciones públicas en materia urbanística, medio ambiente o patrimonio histórico artístico, de larga tradición, o en materia de derecho de la UE como son el ámbito financiero, defensa de la competencia, o de protección de datos, donde existen instrumentos específicos para que, quienes conocen de actuaciones irregulares o ilegales, puedan facilitar a los organismos supervisores datos e información útiles.

Sin embargo, estas actuaciones han acarreado en ocasiones consecuencias funestas para los concernidos, que demandan mecanismos de protección para aquellos que despliegan comportamientos de utilidad pública en investigaciones exitosas.

La principal finalidad de la Ley 2/2023, declarada en su Exposición de Motivos, es esta: «proteger a los ciudadanos que informan sobre vulneraciones del ordenamiento jurídico en el marco de una relación profesional».

La expresión «informante» encuentra su precedente en la figura del «whistleblower» —quien usa el silbato para dar alerta— del derecho anglosajón o los «alertadores» en derecho francés. En España, algunas comunidades autónomas habían regulado agencias de protección al denunciante, de forma parcial, con la función de prevenir e investigar el uso o destino fraudulento de fondos públicos, aprovechamientos ilícitos en actuaciones con conflictos de intereses o el uso de información privilegiada.

## II. TRANSPOSICIÓN DE LA NORMATIVA COMUNITARIA

En la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, se emplea el término «denunciantes».

Esta Directiva es la que va a ser objeto de trasposición. Regula varios aspectos: los distintos cauces de información por medio de los que una persona física que conoce en un contexto laboral de una infracción del Derecho de la Unión Europea pueda comunicar su existencia.

La Directiva obliga a contar con canales «internos» de información a un conjunto de empresas y entidades públicas, puesto que se estima que (y así se ha reflejado en informes y estadísticas elaborados con ocasión de la redacción de la Directiva), que es más eficaz y adecuado que la información sobre prácticas irregulares se conozca por la propia organización, con el fin de reparar y/o corregir los daños con prontitud.

Además de los canales internos, la Directiva exige definir otros canales de información «externos», ofreciendo así a los ciudadanos la comunicación con la autoridad pública especializada. Se trata de abrir una posibilidad directa ante las autoridades, con



el propósito de brindar una mayor confianza o rebajar las reticencias ante la sospecha de eventuales represalias en la propia organización.

Por tanto, los dos objetivos que constituyen el eje de la Directiva, proteger a los informantes y establecer las normas mínimas de los canales de información, van a ser asumidos por la ley.

Además, pretende el fortalecimiento de la cultura de la información, de las infraestructuras de integridad de las organizaciones y el fomento de la cultura de la información o comunicación como mecanismo para prevenir y detectar amenazas al interés público.

### III. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMA.

Permite proteger a quienes informen sobre las infracciones del Derecho de la Unión previstas en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, pero amplía este ámbito para abarcar además infracciones penales y administrativas graves y muy graves propias de nuestro ordenamiento jurídico (las de mayor impacto en la sociedad).

La Directiva prevé las siguientes infracciones del Derecho de la Unión:

- a) Infracciones que entren dentro del ámbito de aplicación de los actos de la Unión enumerados en el anexo, relativas a los ámbitos siguientes:
  - i) contratación pública,
  - ii) servicios, productos y mercados financieros, y prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo,
  - iii) seguridad de los productos y conformidad,
  - iv) seguridad del transporte,
  - v) protección del medio ambiente,
  - vi) protección frente a las radiaciones y seguridad nuclear,
  - vii) seguridad de los alimentos y los piensos, sanidad animal y bienestar de los animales,
  - viii) salud pública,
  - ix) protección de los consumidores,
  - x) protección de la privacidad y de los datos personales, y seguridad de las redes y los sistemas de información;
- b) infracciones que afecten a los intereses financieros de la Unión tal como se contemplan en el artículo 325 del TFUE y tal como se concretan en las correspondientes medidas de la Unión;
- c) infracciones relativas al mercado interior, tal como se contemplan en el artículo 26, apartado 2, del TFUE, incluidas las infracciones de las normas de la Unión en materia de competencia y ayudas otorgadas por los Estados, así como las infracciones relativas al mercado interior en relación con los actos que infrinjan las normas del impuesto sobre sociedades o a prácticas cuya finalidad sea obtener una ventaja fiscal que desvirtúe el objeto o la finalidad de la legislación aplicable del impuesto sobre sociedades.



«Sin perjuicio de la facultad de los Estados miembros para ampliar la protección en su Derecho nacional a otros ámbitos o actos no previstos en el apartado 1», tal y como ha sucedido en Derecho español. La Ley comprende en su ámbito de aplicación las «acciones u omisiones que puedan ser constitutivas de infracción penal o administrativa grave o muy grave» y «en todo caso, se entenderán comprendidas todas aquellas infracciones penales o administrativas graves o muy graves que impliquen quebranto económico para la Hacienda Pública y para la Seguridad Social» (artículo 2.1.b) de la Ley 2/2023).

La protección prevista en la ley se extiende a las personas trabajadoras que informen sobre infracciones del Derecho laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo, sin perjuicio de la establecida en su normativa específica.

Quedan excluidos los supuestos que se rigen por su normativa específica, esto es, aquella que regula los mecanismos para informar sobre infracciones y proteger a los informantes, previstas por leyes sectoriales o por los instrumentos de la Unión Europea enumerados en la parte II del anexo de la Directiva (UE) 2019/1937.

La protección del informante se desenvuelve en torno a la buena fe, en contraposición a informaciones obtenidas de forma ilícita.

El ámbito subjetivo extiende la protección a todas aquellas personas que tienen vínculos profesionales o laborales con entidades del sector público y del sector privado, los accionistas, partícipes y personas pertenecientes al órgano de administración, dirección o supervisión de una empresa, incluidos los miembros no ejecutivos, cualquier persona que trabaje para o bajo la supervisión y la dirección de contratistas, subcontratistas y proveedores, las que han finalizado su relación, voluntarios, trabajadores en prácticas o en período de formación, y personas que participan en procesos de selección (en los casos en que la información sobre infracciones haya sido obtenida durante el proceso de selección o de negociación precontractual).

También se extiende el amparo a las personas que prestan asistencia a los informantes, a las personas de su entorno que puedan sufrir represalias (representantes legales de los trabajadores, personas que presten apoyo al informante, compañeros de trabajo o familiares), así como a las personas jurídicas propiedad del informante, para las que trabaje o con las que mantenga cualquier otro tipo de relación en un contexto laboral o en las que ostente una participación significativa.

#### **IV. CANALES DE INFORMACIÓN: POSIBILIDAD DE DENUNCIAS ANÓNIMAS**

La ley contempla una duplicidad de canales de información, internos en el seno de la persona jurídica (buzón y responsable) y externos, a través de agencias independientes. Se trata de arbitrar un doble mecanismo de información que permita la corrección interna de posibles infracciones, o en su caso una investigación externa que propicie la sanción de conductas que lesionan intereses públicos.

El canal interno es preferente con objeto de lograr la corrección en el seno de la organización (siempre que se pueda tratar de manera efectiva la infracción y si el denunciante considera que no hay riesgo de represalia). Ha de ser un sistema seguro que garantice la confidencialidad, debe permitir realizar comunicaciones por escrito o ver-



balmente, o de las dos formas. La información se podrá realizar bien por escrito, a través de correo postal o a través de cualquier medio electrónico habilitado al efecto, o verbalmente, por vía telefónica o a través de sistema de mensajería de voz. A solicitud del informante, también podrá presentarse mediante una reunión presencial dentro del plazo máximo de siete días.

El órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo obligado por esta ley es responsable de la implantación del Sistema interno de información, previa consulta con los representantes de los trabajadores.

La gestión del Sistema interno de información se podrá llevar a cabo dentro de la propia entidad u organismo o acudiendo a un tercero externo. A estos efectos, se considera gestión del Sistema la recepción de informaciones.

Se exige en todo caso garantías de respeto de la independencia, la confidencialidad, la protección de datos y el secreto de las comunicaciones.

Las comunicaciones de información deberán documentarse previo consentimiento del informante en un formato seguro, duradero y accesible, sin perjuicio de que los canales internos faciliten también la comunicación anónima.

El órgano de administración u órgano de gobierno de cada entidad u organismo obligado por ley será el competente para la designación de la persona física responsable de la gestión de dicho sistema o «Responsable del Sistema», y de su destitución o cese.

El Responsable del Sistema deberá desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma respecto del resto de los órganos de la entidad u organismo, no podrá recibir instrucciones de ningún tipo en su ejercicio, y deberá disponer de todos los medios personales y materiales necesarios para llevarlas a cabo.

Será un directivo de la entidad o la persona responsable de la función de cumplimiento normativo o de políticas de integridad, si ya existiere.

La Exposición de Motivos de la Ley recuerda que las instituciones de la Unión Europea han apostado sin ambages por la posibilidad de la aceptación y seguimiento de las denuncias anónimas (carteles, prácticas anticompetitivas); y que existen precedentes en nuestro ordenamiento jurídico en materia de prevención del blanqueo de capitales, protección de datos, disciplinaria en la Guardia Civil etc.

La Directiva establece como principio el deber general de mantener al informante en el anonimato.

En el ámbito privado, de acuerdo con la Directiva, están obligadas a configurar un Sistema interno de información las empresas de más cincuenta trabajadores, la sociedad dominante en los grupos de empresas puede decidir los principios y políticas, sin perjuicio de que se admita que aquellas que, cuenten con más de cincuenta y menos de doscientos cincuenta, puedan compartir medios y recursos de gestión de informaciones siempre que queden claramente delimitados los canales propios en cada empresa.

Estos canales internos de información son obligatorios en todo caso para los partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales, así como para las fundaciones que de los mismos dependan, siempre que reciban fondos públicos para su financiación, así como para las Administraciones públicas, territoriales o institucionales, las autoridades independientes u organismos que gestionan los servicios de la Seguridad Social, las uni-



versidades, las sociedades y fundaciones pertenecientes al sector público, así como las corporaciones de Derecho Público, los órganos constitucionales o de relevancia constitucional e instituciones autonómicas análogas.

## V. CANAL EXTERNO DE INFORMACIÓN

El título III de la ley regula el **canal externo de información**, cuya actuación ha de estar presidida por los principios de independencia y autonomía en la recepción y tratamiento de la información sobre las infracciones, con garantía de confidencialidad.

Así, se crea la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. prevista en el título VIII. Este canal se configura como medio complementario al canal interno.

La ley detalla el procedimiento de recepción de las comunicaciones. Estas pueden realizarse de forma anónima —con reserva de la identidad del informante—, de forma escrita o verbal.

El procedimiento contiene el trámite de admisión, tras un análisis preliminar, en el que cabe: La admisión a trámite, inadmisión motivada si concurre alguna de las causas tasadas, traslado al Ministerio Fiscal si los hechos fueran ser constitutivos de delito, o bien a otra Autoridad competente para la tramitación de la comunicación.

La inadmisión de la comunicación se puede producir en alguno de los siguientes casos:

- 1.º Cuando los hechos relatados carezcan de toda verosimilitud.
- 2.º Cuando los hechos relatados no sean constitutivos de infracción del ordenamiento jurídico incluida en el ámbito de aplicación de esta ley.
- 3.º Cuando la comunicación carezca manifiestamente de fundamento o existan, a juicio de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., indicios racionales de haberse obtenido mediante la comisión de un delito. En este último caso, además de la inadmisión, se remitirá al Ministerio Fiscal relación circunstanciada de los hechos que se estimen constitutivos de delito.
- 4.º Cuando la comunicación no contenga información nueva y significativa sobre infracciones en comparación con una comunicación anterior respecto de la cual han concluido los correspondientes procedimientos, a menos que se den nuevas circunstancias de hecho o de Derecho que justifiquen un seguimiento distinto. En estos casos, la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., notificará la resolución de manera motivada.

A continuación, se detalla una instrucción con un plazo máximo de 3 meses, que puede concluir en la misma forma, y se sujeta a las disposiciones generales de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*.

La resolución que adopte la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., no podrá ser objeto de recurso administrativo o jurisdiccional. La impugnación solo puede realizarse a través de la resolución que ponga fin al procedimiento sancio-



nador, que pueda ser objeto de incoación como resultado de las investigaciones realizadas.

La Ley y su exposición de motivos aclara que el informante, por el hecho de comunicar la existencia de una infracción penal o administrativa, no tiene la condición de interesado, sino de colaborador con la Administración. Quiere ello decir que el procedimiento administrativo posterior se iniciará siempre de oficio, conforme a las normas de la Ley 39/2015.

## VI. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA PROTECCIÓN DE DATOS

La protección de datos se sujeta a las normas de la Ley de protección de datos, y se establece una protección específica del informante, en el sentido de que el dato de la identidad del informante nunca será objeto del derecho de acceso por terceros; se limita la comunicación de la identidad del informante a la autoridad judicial, Ministerio Fiscal y la autoridad administrativa competente, condicionado a que en todo caso se impida el acceso por terceros a la identidad del informante.

Además, se impone a las entidades obligadas a disponer de un sistema interno de información, a los terceros externos que, en su caso, lo gestionen y a la Autoridad Independiente de Protección de Datos, A.A.I. (y a las que se constituyan), el deber de contar con un delegado de protección de datos.

Las medidas de protección del informante o de las personas a las que se refiere la información cuentan con un amparo específico, con objeto de prohibir o declarar nulas las represalias y otras medidas, como las cláusulas o disposiciones contractuales que impidan o limiten el derecho de informar (cláusulas de confidencialidad o disposiciones con renunciaciones expresas), así como que se exima de responsabilidad ante la obtención de información relevante o que se invierta la carga de la prueba en aquellos procesos que inicie para exigir la reparación de daños.

Las personas concernidas por la información (denuncia) gozan de la misma protección que el informante: derechos de acceso, tutela, presunción de inocencia, derecho de defensa y posibilidad de ser asistidas de abogado, o contradicción. En ningún caso se comunicará a los sujetos afectados la identidad del informante ni se dará acceso a la comunicación.

## VII. LA AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE PROTECCIÓN DEL INFORMANTE, A.A.I.

El título VIII regula **la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I.**

Aparece concebido como un organismo público de carácter técnico y especializado, dotado de autonomía e independencia, autoridad administrativa independiente, como ente de derecho público de ámbito estatal, de las previstas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada.

En el desarrollo de su actividad y cumplimiento de sus fines actúa con plena autonomía, e independencia orgánica y funcional respecto del Gobierno, de las



entidades integrantes del sector público y de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones.

Se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Justicia, al que está vinculada. Ni el personal ni los miembros de los órganos de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada.

La Ley le otorga las siguientes funciones:

1. Gestión del canal externo de comunicaciones regulado en el título III.
2. Adopción de las medidas de protección al informante previstas en su ámbito de competencias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 41.
3. Informar preceptivamente los anteproyectos y proyectos de disposiciones generales que afecten a su ámbito de competencias y a las funciones que desarrolla.
4. Tramitación de los procedimientos sancionadores e imposición de sanciones por las infracciones previstas en el título IX, en su ámbito de competencias, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61.
5. Fomento y promoción de la cultura de la información.

Se rige por lo dispuesto en esta ley y en su estatuto, aprobado mediante R.D. 1101/2024, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. («BOE» 30 octubre), y supletoriamente, en cuanto sea compatible con su plena independencia se regirá por las normas citadas en el artículo 110.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

Puede elaborar circulares y recomendaciones que establezcan los criterios y prácticas adecuadas para el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ley, y además la ley le atribuye el ejercicio de la potestad sancionadora (prevista en el título IX de la norma).

Los funcionarios de la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. que desarrollen actividades de investigación tendrán la consideración de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones y estarán obligados a guardar secreto sobre las informaciones que conozcan con ocasión de dicho ejercicio.

Todas las personas —naturales o jurídicas, privadas o públicas—, tienen el deber de colaborar con las autoridades competentes. Por ello, la ley impone la obligación de cumplir y atender los requerimientos para aportar documentación, datos o cualquier información relacionada con los procedimientos, incluso los datos personales que le fueran requeridos.

Todas estas normas no resultan novedosas, ya que el ordenamiento jurídico las contempla en otros sectores regulados (control de auditoría, CNMV, Inspección, etc.).

El procedimiento ante la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I. concluye con un informe que contendrá al menos:

- a) Una exposición de los hechos relatados junto con el código de identificación de la comunicación y la fecha de registro.
- b) La clasificación de la comunicación a efectos de conocer su prioridad o no en su tramitación.



# La incidencia de la inteligencia artificial en la organización de la Administración. Aplicación, límites y retos que plantea

Juan José Carbonero Redondo

*Magistrado especialista de lo contencioso-administrativo*

*Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón*



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



## I. INTRODUCCIÓN

La posición de las Administraciones Públicas ante el fenómeno tecnológico de la Inteligencia Artificial tiene una naturaleza bifronte. Por una parte tiene un relevante papel de intervención en el uso de la misma por parte de los particulares, que trasciende lo meramente regulador de un mercado económico y, por otra parte, presenta una dimensión específica como, a su vez, usuarias de la Inteligencia Artificial. A esta segunda faceta habré de referirme en este caso, habida cuenta los estrictos límites que impone el tema y formato de la presente obra.

Así, uno de los principales retos que plantea la IA en el ámbito de lo público es la sujeción de la actividad administrativa generada mediante sistemas de Inteligencia Artificial a los principios de la ciencia administrativa. Así los artículos 41 y 42 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión han de ser fundamento obligado para la garantía de los derechos de los ciudadanos ante sus Administraciones Públicas en el ámbito de la actividad automatizada de las Administraciones siempre y cuando, es obvio, debamos entender la IA en el terreno de lo público como sinónimo de actividad automatizada de la Administración.

La definición de lo que hemos de entender por IA propiamente dicha, así como la ausencia de una normativa reguladora de este fenómeno tecnológico aplicada concretamente a la Administración, constituyen retos y asignaturas pendientes en la actualidad, entre otros. Efectivamente, no hay una regulación comunitaria sobre el uso de la IA por las Administraciones Públicas, diferente de la regulación que tiene por destinatarios al resto de actores económicos privados, tal vez porque no sea la fuente legislativa más adecuada. Tampoco la normativa nacional es mucho más prolífica, antes bien, cumple decir que es escasa, defensiva y fragmentaria.

De este modo, el tratamiento de la naturaleza jurídica, o de la dimensión jurídico-pública de la naturaleza del algoritmo y de los códigos fuente, como auténticos actos administrativos o disposiciones generales, o la definición del ámbito de actuación administrativa, si reglada o discrecional, compatible con este tipo de tecnología, son temas que permanecen en la oscuridad, son territorio poco explorado en el mejor de los casos, cuando no terreno inhóspito.

En definitiva, la definición del uso de la IA por las Administraciones Públicas permanece alejada del foco actual de estudio y regulación concreta. Cabe decir que son características del panorama actual de la dimensión estrictamente pública de la IA, una regulación escasa —episódica— y defensiva, una inmersión selectiva y oportunista en esta tecnología, la confusión en la propia definición de la IA en ocasiones, —lo cual se va a traducir en debates a menudo artificiales, con el consiguiente impacto en la definición de su ámbito de aplicación— y control del uso de la IA por la Administración como control de transparencia.



## II. LA ACTITUD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS FRENTE A LA IA. ACTITUD DEFENSIVA. REGULACIÓN ESCASA Y EPISÓDICA. EL PRINCIPIO DE RESERVA DE HUMANIDAD COMO MANIFESTACIÓN DEL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y LÍMITE A LA APLICACIÓN LIBRE DE ESTE TIPO DE SISTEMAS TECNOLÓGICOS

Para empezar, hablar ahora de Inteligencia Artificial en la actuación administrativa es hablar principalmente de actividad automatizada y de incertidumbre.

Así, por actividad administrativa automatizada hemos de entender, tal y como ya fue definida en el Anexo de la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*, «toda actuación administrativa producida por un sistema de información adecuadamente programado sin necesidad de intervención de una persona física en cada caso singular. Incluye la producción de actos de trámite o resolutorios de procedimientos, así como de meros actos de comunicación». O «cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público» (artículo 41.1 de la *Ley 40/2015*).

Y hablamos de incertidumbre, porque su regulación, escasa, está llena de lagunas en unas ocasiones, limitándose, en otras, al reconocimiento de derechos defensivos, como lo es el derecho del ciudadano a no ser objeto de decisiones basadas únicamente en el tratamiento automatizado, que produzcan efectos jurídicos en él o le afecte significativamente de modo similar, salvo determinados supuestos en que esté así previsto por el Derecho de la Unión o de los Estados miembros, o exista consentimiento del interesado (artículo 22 del RGPD y 11 de la *L.O. 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales*).

En la actualidad, en el ámbito comunitario cabe tener presente el *Reglamento (UE) 2024/903 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión* (Reglamento sobre la Europa Interoperable), que no aborda, aparentemente al menos, cuestiones relativas al back office, y parece que presta atención a cuestiones que nuestra *Ley 11/2007* ya abordaba, tomando el acceso electrónico, o informático, a los servicios públicos, como un derecho del ciudadano.

En el plano interno, y aparte del artículo 96.3 de la *Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, LGT*, su regulación la encontramos en los artículos 41 y 42 de la *Ley 40/2015*, preceptos estos de carácter básico y por tanto aplicables a todas las Administraciones, y que contemplan la informatización administrativa como un instrumento de eficiencia en el funcionamiento interno de la Administración, más que como un derecho del ciudadano al acceso a los servicios públicos por medios electrónicos.

Por su parte, el artículo 23 de la *Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación* también contempla esta figura. Efectivamente, en dicho precepto, de un carácter más formal y programático que sustantivo, casi una declaración de intenciones, se fija el marco de actuación administrativa en el terreno de la inteligencia artificial, tomando como referencia, la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, la Carta de Derechos Digitales y las iniciativas europeas que vayan sucediéndose en esta materia. Y establece varios ejes de actuación, o concretas apuestas administrativas,



como son, en primer lugar, el favorecimiento de mecanismos de minimización de sesgos en los algoritmos «*involucrados en la toma de decisiones*», así como la transparencia y la rendición de cuentas, eso sí, «*siempre que sea factible técnicamente*»; la priorización de la transparencia el diseño e implementación y capacidad de interpretación de las decisiones adoptadas, y, en tercer lugar, la promoción del uso de una IA «*ética, confiable y respetuosa con los derechos fundamentales*».

Añadido a lo anterior, el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del Sector Público por medios electrónicos, contiene regulación en la materia en sus artículos 11.1 i), 13, 20, 21 y 48.

El panorama normativo en materia de IA aplicada a la actividad de las Administraciones Públicas se completa con la Carta de Derechos Digitales de España de 2021, *soft law* y como tal carente de valor normativo. Sin embargo, es manifestación de voluntad, es una declaración de intenciones que prefigura el camino que pretenden seguir las Administraciones y las Instituciones en esta materia. Como instrumento de *soft law*, tan sólo vinculante en la medida en que se incorporen sus contenidos a disposición general o a norma con rango de ley.

Como se apunta, estamos ante una normativa de *aluvión*, en la que no se abordan cuestiones tan importantes como reglas sobre la competencia y modo de autorización de cada sistema de IA, la impugnación de las decisiones y el preceptivo establecimiento de medidas adecuadas para salvaguardar los derechos y libertades e intereses legítimos de los interesados.

Por último, el artículo 22 del Reglamento General de Protección de Datos, es la norma de cabecera de la disciplina de la IA, que ha de ser completada por el Reglamento Europeo de IA. Ese artículo 22 establece el principio de reserva de humanidad, pues dispone, y así cabe interpretarlo, que toda decisión jurídica adoptada mediante sistemas de IA, basada únicamente en tratamiento automatizado, que recaiga sobre persona física, exige para su validez la previa aceptación de su destinatario o el amparo de una norma que habilite el empleo del sistema, con medidas para la salvaguarda de los derechos y libertades y los intereses legítimos de los interesados. En definitiva, establece una prohibición general que no precisa de invocación activa de parte, y así lo ha dicho ya el TJUE en su sentencia de 7 de diciembre de 2023, *Schufa* C-634/21.

Es el principio de reserva de humanidad, o derecho a obtener la intervención humana en la actuación administrativa generada por aplicación de este tipo de tecnología algorítmica, como manifestación a la postre del derecho a la buena administración —artículos 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales y 13 y 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre—. El ciudadano administrado, tiene derecho a obtener intervención humana, en la decisión administrativa, salvo aceptación del automatismo por el interesado o expresa habilitación legal, y, en todo caso, con preservación del derecho de audiencia y/o a formular alegaciones durante el procedimiento, así como derecho al recurso. Forma parte del derecho a la buena administración, la imposibilidad de adoptar decisiones que afectan a una persona sin escucharla antes y atender a sus aportaciones.



### III. APLICACIÓN, LÍMITES Y RETOS QUE PLANTEA LA IA EN LO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN COMO INSPIRADOR Y GUÍA EN LA IMPLANTACIÓN DE LA IA EN LO PÚBLICO. EL PRINCIPIO DE «TRANSPARENCIA ALGORÍTMICA», SUBLIMACIÓN CUALIFICADA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA: LA STS DE 11.09.2025, CASO BOSCO

#### 1. El principio (o derecho) de buena administración como guía e inspiración en el proceso de implantación de la IA en lo público

La aplicación de la IA al ámbito de lo público, o, si se quiere por ajustarnos al título de las presentes líneas, más concretamente al terreno de la organización de la Administración, no tiene límites e impone nuevas formas de organización y de trabajo de las Administraciones, no sólo en el *front office*, sino de la misma manera también en todo lo relativo al funcionamiento interno de las Administraciones. Estamos ante una tecnología que ha de imponer nuevas formas y dinámicas de trabajo y actuación a y en las Administraciones Públicas.

La progresiva implantación de sistemas de IA en el quehacer cotidiano de las Administraciones, por supuesto va a tener un evidente impacto en el terreno de la sanidad, de los transportes, correos, y, con carácter general, en el empleo público. Se habla sin temor a incurrir en temeridad de reducciones en determinadas clases y categorías de en torno a un 30% del empleo público —grupos C1 y C2, cuerpos de seguridad y personal penitenciario—, o del 20% de un total de más de medio millón de empleados públicos en la sanidad pública española. Las posibilidades de aplicación de la inteligencia artificial y de la robotización a la gestión cotidiana de las Administraciones, a la burocracia propia de su dinámica habitual de actuación es ilimitada. Que la IA permitirá contribuir a una más eficiente prestación de servicios públicos o a una mejor y más eficiente gobernanza en materia política y social, es aseveración pacífica en la Doctrina.

En definitiva, las posibilidades de aplicación en lo público de este tipo de sistemas tecnológicos son ilimitadas. Ahora bien, plantea esta tecnología, como ya apuntaba antes, indudables retos, y tal vez la conveniencia, cuando no exigencia, de ciertos límites, marcados en todo caso, por la necesaria inspiración de un principio fundamental de la ciencia administrativa, que no es otro que el de buena administración.

Y uno de los retos que plantea la Inteligencia Artificial en lo público es su sujeción a los principios fundamentales de la ciencia administrativa en su aplicación cotidiana, como exigencia fundamental del derecho ciudadano a una buena administración.

Cuando hablamos de algoritmo y códigos fuente, ¿estamos ante actos administrativos, o incluso, por qué no, ante disposiciones de carácter general? Y si así fuera, no faltan autores que consideran la necesidad de repensar los principios y garantías de la ciencia administrativa, mediante la construcción de un procedimiento administrativo específico para la aprobación de los algoritmos —se entiende integrantes de sistemas genuina e intrínsecamente asociados a la actuación administrativa—; la reafirmación de un derecho a una explicación comprensible de su funcionamiento basado en el derecho a comprender; el uso de programario abierto; la necesidad de publicidad activa y el derecho de acceso a los algoritmos, así como la prevención y control de los sesgos y la



evaluación de impacto de la protección de datos de los mismos. Especialmente indicado es esto cuando de algoritmos de aprendizaje automático (*machine learning*), o supuestos de aprendizaje profundo o *deep learning* en los que el resultado de la aplicación del algoritmo escapa a la propia lógica de funcionamiento inicialmente programada, en definitiva a la IA generativa.

Así, terminar con la opacidad y aplicar la transparencia a los procesos de creación y funcionamiento de algoritmos y códigos fuente es condición y resultado de la aplicación del derecho del ciudadano a la buena administración. Será imprescindible aplicar o traer a los procesos de creación, configuración, aplicación y funcionamiento de algoritmos y códigos fuente, los trámites de audiencia e información pública propios de ciertos actos administrativos —artículos 82 y 83.1 de la Ley 39/2015—, incluso cabe valorar la oportunidad de aplicar los trámites propios de elaboración de disposiciones generales.

Pero, en primer lugar, ¿actividad administrativa automatizada, que es lo que la ley española identifica con el resultado de la aplicación de la IA, es verdadero sinónimo de ésta? Y, en segundo lugar, ¿cuál es el terreno administrativo de aplicación de la IA, la actividad reglada o la actividad discrecional de la Administración?

Desde luego, el artículo XVI 7. D) de la Carta de Derechos Digitales de España de 2021, parece imponer como regla general la exclusión de la actividad discrecional de la Administración del terreno de operaciones de la IA, salvo en supuestos de expresa habilitación legal.

Sobre la cuestión, el debate doctrinal es vivo y en él tienen cabida diferentes tesis, por una parte, la de los que consideran que el terreno exclusivo de la IA en lo público es el ámbito de la actividad reglada de la Administración, como, por otra parte, la opinión de quienes no excluyen de la aplicabilidad de este tipo de sistemas y tecnologías en el territorio de lo discrecional administrativo, si bien que partiendo de la redefinición del concepto mismo de IA, que —de ahí el interrogante que planteaba unas líneas más arriba— no puede tenerse como sinónimo de robotización de la Administración. IA en lo público para un importante sector doctrinal, no es mera robotización o automatización de la Administración.

Lo que sí es claro es que disociando la robotización administrativa del concepto de IA propiamente dicha, aquélla —o procesos de robotización— lleva a decisiones totalmente regladas. De este modo, la robotización sería incompatible con la existencia de márgenes decisionales no programados por la norma. No sería posible en ejercicio de potestades discrecionales en definitiva. Parece razonable concluir en tal afirmación.

El mismo razonamiento nos habrá de llevar a concluir en la incompatibilidad de la IA propiamente dicha con la discrecionalidad administrativa, respecto de la cual debe regir plenamente la reserva de humanidad, y debe quedar confinada a tareas de apoyo de una decisión que a la postre deberá ser siempre humana, en el estado actual de la ciencia y la tecnología al menos.

En este debate fundamental, la definición de lo que debe entenderse como IA propiamente dicha, diferenciada de la mera automatización administrativa y la sujeción de la actividad administrativa generada mediante este tipo de sistemas, contamos ya con una incipiente actividad judicial, como es el caso e historial de resoluciones judiciales



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



**E**sta obra culmina la trilogía sobre las normas básicas del Derecho administrativo iniciada por AMECA en el año 2024.

Es ahora ocasión de abordar el régimen jurídico del sector público desde un punto de vista práctico y dinámico, que permite una **consulta detallada y precisa sobre las principales instituciones contempladas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.**

Cada uno de los temas se aborda con una exposición crítica de las materias estudiadas, a lo que se acompañan comentarios de los pronunciamientos más trascendentes o recientes de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se analizan los aspectos organizativos esenciales de la Administración pública, así como un estudio detallado de los principios que presiden la organización de la Administración pública.

En cuanto a las formas de actuación, además del régimen general de las Administraciones públicas, se presta especial atención a figuras administrativas tan relevantes como las comunidades de regantes o los colegios profesionales, así como al funcionamiento y régimen interno de los diversos tipos de órganos administrativos que integran la Administración pública.

No podía faltar en un comentario a la Ley 40/2015 un espacio reservado a los principios de la potestad sancionadora y del régimen de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, desde un enfoque práctico y analítico.

Contiene la obra, asimismo, **un estudio de los distintos instrumentos mediante los que se articula la actividad administrativa**, como son los convenios, contratos, subvenciones, ofertas de empleo público, así como las especialidades derivadas de la implantación de los sistemas electrónicos, la interoperabilidad, la protección de datos o el uso de la inteligencia artificial en las relaciones con la Administración.

Por último, se dedica una atención detallada a cuestiones de naturaleza procesal relacionadas con las especialidades de la organización y naturaleza de las Administraciones públicas, como la inembargabilidad de los bienes públicos, la ejecución judicial o problemas de legitimación.

**Este libro pretende servir de instrumento de consulta y trabajo a los juristas y profesionales del Derecho administrativo en la búsqueda de soluciones y respuestas prácticas y didácticas sobre el régimen jurídico del sector público.**

ISBN: 978-84-9090-887-7



9 788490 908877



EN 02802005



DA-20050100



Asociación de Magistrados especialistas  
de lo Contencioso-Administrativo

